

Historia de la deuda externa de México

1823-1861

José Zaragoza



INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



CAMBIO XXI
EDITORIAL
CAMBIO XXI

HISTORIA DE LA DEUDA
EXTERNA DE MÉXICO
1823-1861

por

JOSÉ ZARAGOZA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
EDITORIAL CAMBIO XXI

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

Rector

Dr. Jaime Martuscelli Quintana

Secretario General

Dr. Humberto Muñoz García

Coordinador de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Mtra. Verónica Villarespe Reyes

Secretaria Académica

Mtro. Alejandro Méndez Rodríguez

Secretario Técnico

María Dolores de la Peña

Jefa del Departamento de Ediciones

Edición al cuidado de Marisol Simón

©Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición 1996

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

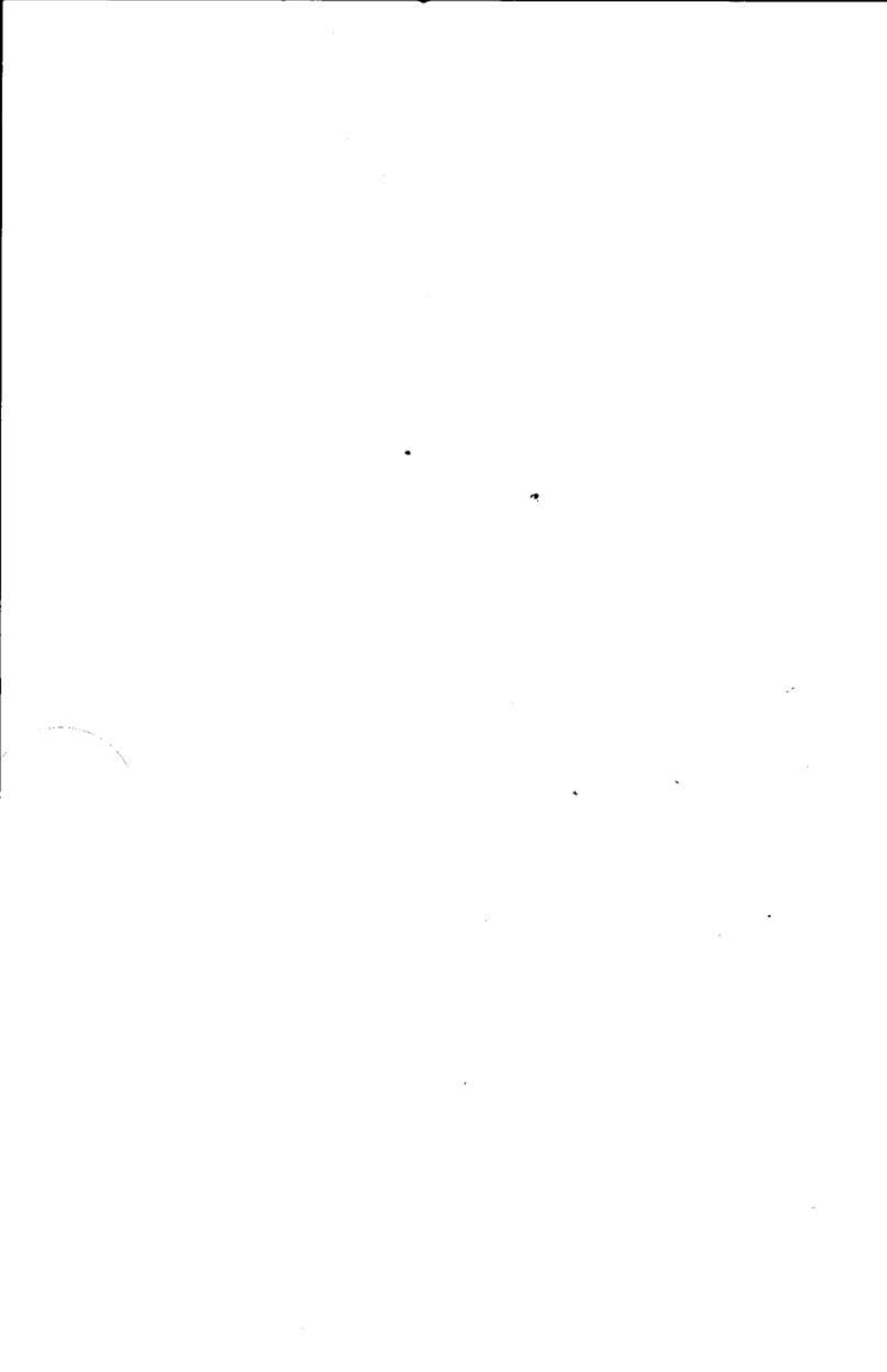
ISBN 968-36-5138-0

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL EN QUE SE ORIGINA EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA	
SITUACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL EN EL PERIODO PREINDEPENDIENTE E INCLUSIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL	29
SITUACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO EN 1821	32
INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE MÉXICO E INGLATERRA EN TORNTO A LA RELACIÓN CREDITICIA	37
CONTRATACIÓN DE LOS DOS PRIMEROS EMPRÉSTITOS, 1823	40
DESARROLLO Y NEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA	
INTRODUCCIÓN	51
EL PERIODO DE LA ESTABILIDAD, 1823-1827	54
DE LA PRIMERA SUSPENSIÓN DE PAGOS AL "TRATADO DE PAZ Y AMISTAD CON ESPAÑA Y EL VATICANO", 1827-1836	56
LA CONVERSIÓN DE 1837 Y LA PRIMERA CONVENCIÓN INGLESA	59
DE LA SEGUNDA CONVENCIÓN INGLESA AL TRATADO DE GUADALUPE HIDALGO, 1843-1849	65
DEL "NEGOCIO MÁS PROVECHOSO DE LA NACIÓN" (LA CONVERSIÓN DE 1850) A LA CONVENCIÓN DUNLOP-PENAUD, 1850-1859	69
CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA MORATORIA DE 1861	
BALANCE DE LOS SUCESOS OCURRIDOS PREVIOS A LA DECLARACIÓN DEL 17 DE JULIO	81

COYUNTURA NACIONAL E INTERNACIONAL EN QUE SE DA LA MORATORIA	85
LA DECLARACIÓN DEL 17 DE JULIO Y LA CONVENCIÓN DE LONDRES	88
CONCLUSIONES	98
ANEXOS	
CUADROS DEL 1 AL 13	103
LEY PARA EL ARREGLO DE LA HACIENDA PÚBLICA QUE SUSPENDE EL PAGO DE LA DEUDA INTERNACIONAL	125
CIRCULAR AL CUERPO DIPLOMÁTICO EXPLICANDO LA LEY DE SUSPENSIÓN DE PAGOS	130
CARTA DE BENITO JUÁREZ A SANTIAGO VIDÁURRI	135
CRONOLOGÍA	137
BIBLIOGRAFÍA	149

*Gota a gota
la piedra por el agua
es cincelada*



INTRODUCCIÓN

Por más que haya caído de las preferencias de los estudiosos de la realidad mexicana contemporánea, el problema de la deuda externa ocupa hoy un lugar de primerísima importancia en la agenda nacional. Si bien es cierto que el problema de la deuda tiene hoy características muy particulares, definidas en las últimas décadas, también es cierto que el modelo actual de dependencia económica y política ha venido definiéndose desde el inicio mismo de nuestra independencia. En este proceso la variable deuda externa ha desempeñado un papel de primerísima importancia. Incluso, en los últimos años, ante el debilitamiento creciente de nuestros estados y ante el abandono consciente de todo espíritu nacionalista, han venido presentándose fenómenos que tienen símiles claros en la historia remota de nuestra deuda externa: encargo de negociaciones públicas a particulares —cuyo caso paradigmático es el del aventurero francés Joseph Marie Córdoba—, etcétera.

El estudio de la historia de la deuda externa de México, particularmente en el periodo que comprende el presente estudio, 1823-1861, permite rastrear el origen y consolidación de la relación de dependencia en que nos hemos desenvuelto. Este periodo abarca desde la contratación de los primeros empréstitos contraídos por México como nación independiente hasta el inicio de la segunda invasión francesa. Hecho que falsamente ha sido ubicado como consecuencia inmediata de la declaración de moratoria del 17 de julio de 1861 y que es sin duda una de las máximas falacias de nuestra historia patria.

A partir de la restauración de la república liberal, el problema de la deuda externa pasa claramente a segundo plano. Primero, porque el país vuelve a recibir créditos del exterior sólo hasta 1889 y, segundo, porque esta modalidad de penetración pierde importancia en favor de la inversión extranjera directa, que tendrá su punto culminante durante el porfiriato.

La falta de un estudio pormenorizado de la historia remota de nuestra deuda externa ha permitido que ésta sea falseada en favor de la justificación de actos u omisiones de la vida presente. Un ejemplo tan sólo: en agosto de 1985, justo cuando en La Habana —en el Encuentro continental sobre la deuda externa de América Latina y el Caribe— quedaba claro que la deuda era impa-

gable, el entonces secretario de Hacienda —hoy flamante embajador en Washington— Jesús Silva Herzog declaraba al diario *La Nación* de Buenos Aires:

Juárez declaró una moratoria. Fue una actitud valiente, pero el costo no resultó bajo: México fue invadido por Gran Bretaña, Francia y España. Por supuesto, las circunstancias ahora son otras pero sería irresponsable no pensar en las consecuencias de una acción unilateral. La historia indica que cuando ha habido deudas, ha habido pagos.¹

Esta declaración es falsa. Posterior a la declaración de moratoria del 17 de julio de 1861, Francia fue la única potencia que invadió nuestro país. Por estos años se debían al exterior alrededor de 82 millones de pesos: 70 a acreedores ingleses, nueve a españoles y sólo tres a los franceses.² Esto lleva a pensar inmediatamente que si la declaración del 17 de julio hubiese sido la causa de la invasión, ésta debería haber sido encabezada por Inglaterra, país de los acreedores mayoritarios de México —o aun por España— y no por Francia, a cuyos acreedores se les debía menos de 4% del total de la deuda.

Este hecho constituye uno de los tantos traumas de nuestra historia patria. Sobre él se ha cimentado en gran medida la política gubernamental de negociación con los acreedores extranjeros: *la historia demuestra que cuando ha habido deudas ha habido pagos* —declaraba Silva Herzog en 1985— y si no hay pagos hay invasiones, o bancarrotas, complementan nuestros actuales gobernantes.

La historia demuestra en cambio que la declaración de moratoria del 17 de julio no fue en modo alguno ni la única ni la primera y que no existe la pretendida relación causa-efecto moratoria-invasiones-bancarrotas. La historia demuestra también que la moratoria ha sido un recurso *útil, viable y benéfico* para nuestro país. La historia también demuestra que si la deuda externa acreó tantos pesares a nuestro país fue, en gran medida —aunque no solamente—, por la ausencia de una estrategia de negociación

¹ Véase Carlos Marín, "La historia desmiente a Silva Herzog", en *Proceso*, 2 de septiembre de 1985.

² Véase SHCP, *Informe de Hacienda 1870*.

que reuniera y diera forma y coherencia a las múltiples negociaciones —unas más malas que otras— que se llevaron a cabo. La historia demuestra, en fin, que es posible conducir los negocios de la deuda por una senda muy distinta a la que el gobierno y sus corifeos pretenden hoy como la única. Es decir, la senda de la obediencia absoluta y la aceptación incondicional de todas y cada una de las condiciones que han impuesto los acreedores, tal como se nos pretende hacer creer, se vino haciendo en el pasado.

El problema de la deuda externa de México independiente se remonta al primero de mayo de 1823, cuando el Congreso de la Unión autorizó al ejecutivo para contratar el primer empréstito extranjero con una casa comercializadora de Londres.³ Tres meses más tarde se contrajo un segundo empréstito. Ambos fueron, hasta 1889, los *únicos* empréstitos que México recibió del exterior.⁴ Desde entonces, una buena parte de las finanzas públicas ha tenido que destinarse al pago del servicio y amortización de esta deuda.

Para este año de 1823, ya la guerra de Independencia había quedado atrás y la economía de México se hallaba en una completa postración y sin muchas posibilidades de ser reactivada en el corto plazo. De esta manera, la urgente necesidad de capitales y el poco poder de negociación que podía tener una nación recién independizada obligó a los primeros gobiernos del país a contratar estos dos créditos externos —ingleses— en condiciones en extremo onerosas. Del primer empréstito contratado con la Casa Goldschmidt, por ejemplo, se recibió sólo alrededor de 50% de su valor nominal, que amparaba la cantidad de 16 millones de pesos.

³ Véase SHCP, *La vieja deuda exterior titulada de México*, México, 1960, pp. 15-16 y J. Casasús, *Historia de la deuda contraída en Londres*, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1885, p. 38.

⁴ Las deudas española y francesa no se derivan de préstamos a los gobiernos independientes: la española es heredera, a partir del reconocimiento en 1824 de los adeudos del gobierno virreinal hasta 1810 y de todas las deudas contraídas por los jefes insurgentes, reconocimiento que queda contenido en el artículo 7º del Tratado de Madrid, por medio del cual España otorga su reconocimiento a la Independencia de México. La francesa por su parte deriva de supuestos incumplimientos de pagos para con particulares franceses radicados en México, cuyo ejemplo son los reclamados durante la llamada guerra de los pasteles, y sobre la emisión fraudulenta de bonos —los bonos Jecker— destinados a financiar a la reacción conservadora y promonárquica durante la guerra de Reforma.

Por si esto fuera poco, como garantía de pago se ofrecieron todas las rentas nacionales.⁵

Durante todo el periodo que se estudia, eran ingleses los acreedores mayoritarios de México. En los tiempos del primer empréstito otorgado a nuestro país, Inglaterra ya había pasado por sus mejores años de la primera etapa de la Revolución industrial; en consecuencia, el alto crecimiento de su economía y la posterior saturación de su mercado interno y europeo provocaron un gran excedente de mercancías y *capitales*.

Por otra parte, los países europeos del continente asumieron desde el principio una política proteccionista que, en gran medida, impedía la inversión directa de capitales británicos en sus territorios.⁶ Era menester entonces encontrarles acomodo en las naciones recién independizadas de ultramar.

También por esos años se multiplicó la creación de sociedades anónimas por acciones que limitaban el riesgo de pérdida para los inversionistas individuales y que dieron lugar a una gran cantidad de inversiones de alto riesgo en el Nuevo Mundo.⁷ De este tipo eran las casas *comercializadoras* que otorgaron los dos primeros empréstitos a México.

Así pues, estos créditos tuvieron una gran importancia, tanto para México como para Inglaterra, aunque no en la medida en que llegaron a señalar los estudiosos ingleses, quienes responsabilizaron de la crisis internacional de 1827-1828 a la ola de moratorias latinoamericanas desatadas por esos años.⁸

⁵ Véase SHCP, *La vieja deuda exterior titulada de México*, pp. 15-16. Asimismo Jan Bazant señala un hecho harto ilustrativo: "El primero de junio —dice— de 1828 Manuel Lizardi hizo un préstamo al gobierno al 536% anual; el 23 de julio mismo, Ángel González se contentó con un crédito de 'solamente' 236% anual." Éstos son créditos que corresponden desde luego a la deuda interna, pero dan una idea de la extremada urgencia del gobierno de allegarse de recursos. J. Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1981, p. 44.

⁶ Véase E. Hobsbawm, *Industria e Imperio*, Barcelona, Ariel, 1977, p. 73.

⁷ Que derivaron repetidamente en quiebras escandalosas, como las de la minería mexicana, o en fraudes monumentales como el cometido por el aventurero escocés Gregor McGregor —para más señas yerno del libertador Simón Bolívar— que logró arrancar un crédito de 200 000 libras a nombre del fantasmagórico Principado de Poyais, supuestamente ubicado en Centroamérica, y del cual los prestamistas ingleses no recuperaron un solo chelín. Véase C. Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina*.

⁸ Para el caso véase Carlos Marichal, *op. cit.* También los textos de Luis Vitale y Jaime Estay.

Estas sociedades por acciones otorgaban los créditos aun a sabiendas de los grandes riesgos de pérdida que implicaban. No lo hacían gratuitamente desde luego. Debe recordarse que por esos años prevalecía la imagen propalada desde los conquistadores hasta Alexander von Humboldt, de un México poseedor de incommensurables riquezas. Ahora, ya sin el yugo del imperio español, las recién independizadas colonias se convertían en objeto de la codicia de los pujantes capitalistas ingleses, acicateados además por el afán expansionista mostrado por Estados Unidos desde Jefferson y plasmado ya entonces en la fatídica *Doctrina Monroe*.

En torno a la función de estos primeros créditos existen fundamentalmente dos posturas, resumidas hasta hoy por Lenin y Rosa Luxemburgo. Para el primero lo fundamental era encontrar salidas rentables para la inversión de los capitales excedentes de las metrópolis. Para la segunda, en tanto, lo fundamental era la necesidad de financiar la exportación de productos manufacturados.

En el caso de México ambas explicaciones son complementarias, aunque es necesario destacar que las casas que prestaron originalmente a México, la Goldschmidt y la Barclay, eran en lo fundamental casas comercializadoras, que, efectivamente se valieron de los créditos para abrir grandes mercados, tanto en México como en América Latina.

Esta relación crediticia, sin embargo, nunca se circunscribió a los estrechos marcos económicos de corto plazo. Otros intereses movían tanto a los primeros gobiernos mexicanos como a sus primeros acreedores. En 1823 no era nada remota la posibilidad de una contraofensiva española. Sólo Estados Unidos había reconocido —ya en 1822— a las recién independizadas naciones. Pero Estados Unidos no era más fuerte que la Santa Alianza. Se pensaba entonces que sólo el escudo inglés podía detenerla. Y se pensaba también que con la relación crediticia en ciernes, Inglaterra estaría reconociendo de hecho a estos nuevos países; asunto bastante relativo, pues *no era el Estado inglés el que prestaba*, sino particulares que actuaban con su venia, pero no por su conducto.

Se pensaba, en resumen, que entablar relaciones formales con la tendencialmente más poderosa potencia de la época daba al país la seguridad de que su territorio no sería nuevamente invadido, pues el gobierno británico sabría velar por sus intereses. Se creía además, como efectivamente sucedió, que el reconocimiento inglés —que sólo se dio formalmente en 1824— obligaría a los de-

más países a aceptar su independencia. Sin embargo, los reconocimientos que más interesaban, los de España y El Vaticano, sólo fueron concedidos en 1836.⁹

Por su parte, con el otorgamiento de estos créditos, los acreedores londinenses pretendían, además de invertir capitales excedentes, abrir mercados para sus también excedentes mercancías y arrancar a México las mejores condiciones para la exportación de sus productos y capitales. Además de esto, con los créditos que se concedían a los nuevos gobiernos se aseguraba el pago de pertrechos militares y de bienes de capital que el gobierno requería y que ellos mismos habrían de proporcionarles.

Gracias a los créditos, los capitalistas ingleses prestaron una porción de sus capitales excedentes, ensancharon sus mercados, obtuvieron condiciones favorables para la exportación de sus productos, asegurando inicialmente su pago. En otras palabras, a la vez que solucionaron un problema interno, afianzaron su poder sobre las nuevas naciones.

Así pues, al otorgar estos dos primeros empréstitos se sentaron las bases de un nuevo tipo de dependencia de México. De ahí en adelante poco o nada tendría que ver España, y sus formas de dominio tradicional; su lugar lo ocuparía, aunque sólo por un tiempo, Inglaterra, la potencia más poderosa de la época.

Es difícil establecer una periodización detallada para la historia de la deuda externa, particularmente para el periodo que se abarca. Sin embargo una cosa es clara: sólo Guadalupe Victoria (1824-1828) pudo concluir su mandato y gozar de una muy relativa estabilidad política y económica, lo cual se debió en buena medida a los créditos recibidos.

Después de este breve lapso, la constante en el desarrollo y negociación de la deuda externa fue el crónico incumplimiento de las condiciones de pago impuestas por los acreedores;¹⁰ lo cual no quiere decir, desde luego, que los diferentes gobiernos hayan de-

⁹ Véase Carlos Bosch García, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, El Colegio de México, 1947, pp. 304 y 319-326.

¹⁰ Guadalupe Victoria reconoció en 1824 los adeudos virreinales hasta septiembre de 1810, los créditos obtenidos por los insurgentes desde el Plan de Iguala hasta septiembre de 1821, además de los contraídos desde esa fecha hasta junio de 1824. Véase SHCP, *Historia de la vieja deuda exterior titulada de México*, México 1960, p. 16.

jado de destinar para este fin una importantísima porción de sus ingresos.

Desde 1823 hasta 1861 se registraron por lo menos siete moratorias —1827, 1832, 1838, 1846, 1847, 1854, 1861—¹¹ de hecho o declaradas y de duración variable. Estas moratorias nunca se efectuaron por el mero deseo de los gobiernos mexicanos, sino por la crónica situación económica de recesión y estancamiento provocada principalmente por la inestabilidad política y económica que tuvo que enfrentar el país durante ese periodo. Es por demás ilustrativo el número de gobiernos y secretarios de hacienda habidos durante el periodo que se estudia: 51 y 131 respectivamente.¹²

Esta situación de inestabilidad provocó que durante el largo periodo de referencia no haya podido aplicarse una estrategia política coherente para llevar a buen término la negociación de la deuda externa. De esta forma, lo característico de esa época es la amalgama incoherente de tácticas políticas de negociación que no formaban parte de un todo estratégico, sino que sólo perseguían *salir del paso*.

Se puede observar, entonces, cómo lo que un gobierno aprueba, otro lo desconoce, e incluso otro más lo vuelve a aprobar. En 1847, por ejemplo, Santa Anna expidió un decreto que autorizaba “finalmente” los acuerdos sobre deuda externa que habían negado y vuelto a aprobar, en tres ocasiones, gobiernos anteriores.¹³

Si a esta falta de una estrategia política para la negociación se le agrega la ausencia de una estrategia económica para la utilización de los recursos provenientes del exterior, se puede explicar en gran medida el porqué de los innumerables conflictos habidos con los acreedores, así como el porqué de los nulos beneficios obtenidos de los empréstitos.

En efecto, jamás existió un proyecto definido de desarrollo económico que permitiera planear el modo en que habría de reactivarse la economía y, consecuentemente, el destino que debería darse a los recursos provenientes del exterior. Esta falta de estrategia política y económica para la negociación de la deuda externa es entendible si se considera que por esos años, más que una lucha por la instauración de un nuevo orden económico, había en el

¹¹ Véase J. Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, p. 75.

¹² Véase *Diccionario Porrúa de Historia de México*.

¹³ Véase J. Casasús, *op. cit.*, p. 217.

país una lucha constante por el poder entre liberales y conservadores. Esto fue lo que, en última instancia, impidió que el país haya podido beneficiarse con los créditos del exterior y aun el que no pudiera definirse, después de cuatro décadas de vida independiente, un proyecto coherente para el país que se deseaba.¹⁴

Para julio de 1861, el monto de la deuda virtualmente se había triplicado,¹⁵ aun cuando para esa fecha se habían pagado ya alrededor de 41 518 079.39 pesos.¹⁶ Para ese entonces, entre otras cosas, el gobierno podía disponer, formalmente, de tan sólo 9% de los derechos de importación que producía la aduana de Veracruz —la más importante del país—, puesto que el restante 91% debía destinarse al pago de la deuda.¹⁷

Empero, la economía continuaba estancada, desarticulada, carente de capitales y sin posibilidades de ser reactivada en el corto plazo. Además de esto

la cuestión hacendaria tomó a principios de 1861 colosales proporciones, el déficit que se presentaba era imposible de cubrir, los empleados no tenían cubiertas sus asignaciones, los jefes militares apoderados de los puertos y los gobernadores de los estados disponían a su arbitrio de las escasas rentas federales que se recaudaban...¹⁸

Por su parte, la vida política también se mantenía casi en las mismas condiciones: medio siglo de inestabilidad y el relevo sistémico del poder entre liberales y conservadores de nada habían servido para trastocar el orden político heredado desde 1821.¹⁹

¹⁴ Véase Edmundo O'Gorman, *México: el trauma de su historia*, México, UNAM, 1977.

¹⁵ Véase *Informe de Hacienda 1870*, preparado por Matías Romero. México adeudaría para 1870 —sin haberse contratado nuevos créditos— alrededor de 82 millones de pesos. (Como indicador de la significación de estos montos, considérese que para el año económico 1861-1862 el gasto público ascendió a 8.3 millones.)

¹⁶ Véase cuadro 10 en los anexos. En particular a los franceses se les había pagado más de lo que se les debía: 4 086 365.39 y 2 859 917, respectivamente.

¹⁷ Anónimo, *México y la intervención* (opúsculo publicado en París a principios de noviembre y traducido del francés por Francisco Elorriaga), México, Imprenta de I. Cumplido, 1861, pp. 51-52.

¹⁸ J. Casasús, *op. cit.*, p. 344.

¹⁹ Recuérdese que todavía en 1861 las derrotadas fuerzas conservadoras al mando de Márquez seguían hostilizando al gobierno de Juárez.

Empero, si las condiciones económicas y políticas seguían siendo las mismas que en los primeros años de vida independiente, no ocurría lo mismo con la imagen que México proyectaba hacia el exterior. Las potencias ya no creían en el México de inmensas riquezas naturales, próspero y prometedor que había promocionado Humboldt. En el contexto internacional, la imagen que se tenía de México era la de un país que nunca podría alcanzar una paz estable y duradera. Una vez derrotados, los conservadores más radicales se encargaron de fortalecer esta imagen con los principales artífices de las políticas imperiales, particularmente con los franceses, de quienes habían venido recibiendo importantes contribuciones desde el inicio de la guerra de Reforma a fin de convencerlos de la conveniencia de instaurar en México una nueva monarquía.

El 17 de julio de 1861 el gobierno de Juárez expidió la célebre *Ley para el arreglo de la hacienda pública que suspende el pago de la deuda internacional*²⁰ y poco después una inusual circular del canciller Manuel María de Zamacona al cuerpo diplomático acreditado, en la cual se explican sus motivos.²¹ En octubre del mismo año, la llamada Convención de Londres, conformada por Francia, Inglaterra y España —en ese orden de importancia— acordó la intervención sobre México.

Pese a ello resulta falsa la pretendida relación causa-efecto entre esta declaración de moratoria y la posterior invasión francesa. Como ya se señaló, a lo largo de la vida independiente de

²⁰ Véanse anexos. Importa destacar, sin embargo, que durante toda la guerra de Reforma se habían aplicado en forma intermitente mayores o menores suspensiones de pagos; en particular, ya desde el 30 de mayo de ese año se habían suspendido, de hecho, los pagos de la deuda.

²¹ En ella se consigna que "Por guardar la fe debida a los pactos internacionales, el Gobierno de México ha hecho esfuerzos sobrehumanos, que han dado lugar a resultados tan poco comunes, como el de que el papel que representa la deuda mexicana no haya sufrido baja notable a virtud de la larga y profunda revolución que acaba de obrarse en el país. Durante esa crisis sólo mejoró la condición de los acreedores extranjeros; la Nación, en medio de los mayores conflictos, llevó la condescendencia hasta aumentar las asignaciones para el pago de la deuda pública, desprendiéndose de los medios con que habría podido abreviar la sangrienta lucha que el país ha tenido que sostener o, lo que es lo mismo, pagando el oro de sus acreedores extranjeros con la carne y la sangre de los mexicanos." Véanse anexos.

México se habían repetido las moratorias, *de facto* o *de jure*, al pago de la deuda externa. En todas éstas, los gobiernos de los acreedores —que no los gobiernos acreedores— se habían limitado, con la excepción de Francia, casi exclusivamente al reclamo de mayores atenciones hacia sus súbditos.

Por lo que respecta al gobierno británico —representante del país con cuyos súbditos se tenía contratado el grueso de la deuda—, éste nunca negoció ni directa ni indirectamente el problema de la deuda externa con su homólogo mexicano. E incluso, cuando los tenedores de bonos de la deuda mexicana se unieron a otros comerciantes de Liverpool, Manchester y Glasgow —que también habían resultado afectados por el decreto del 17 de julio— para solicitar la intervención directa de su gobierno sobre los asuntos internos de México, Lord Russell, jefe del gobierno británico, les respondió de la siguiente forma:

El gobierno de Su Majestad ejercerá este derecho —el de exigir seguridad para las personas y propiedades de sus súbditos—, pero *este gobierno no puede pensar que sea sabio intervenir en el gobierno interior de México* [cursivas del autor]. El Gobierno de Su Majestad, por consiguiente limitará su acción al claro y legítimo propósito de pedir al *gobierno de facto de México* [...] respeto a las personas y propiedad de los súbditos británicos y el cumplimiento de las obligaciones ya contraídas.²²

Como se ve, en este caso el gobierno británico no estuvo nunca convencido de intervenir directamente en los asuntos internos de México. Así pues, es de suponerse que su participación en la Convención de Londres respondió fundamentalmente a la presión ejercida por sus súbditos afectados y al posible descrédito que una política de indiferencia podría acarrearle.

¿Cuál era entonces la razón para que Francia mantuviera siempre la posición más radical y beligerante dentro de la Convención de Londres —creada *ex profeso* a raíz de la declaración del 17 de julio— y para que fuera a fin de cuentas la única potencia

²² Citado por J. Casasús, *op. cit.*, pp. 356-357. El gobierno inglés tampoco hizo gran cosa durante la primera intervención francesa. En esa ocasión los tenedores también tuvieron que convencer al entonces jefe del gobierno inglés Lord Palmerson para que aceptara mediar en el conflicto.

que invadiera México, aun cuando era el país de los acreedores de tan sólo 4% de la deuda externa?²³

Los pretextos sobran cuando el poderoso pretende imponerse sobre el débil. En este caso, la razón esgrimida por Francia fue la declaración del 17 de julio; lo mismo podría haber sido la del 30 de mayo, que establecía fundamentalmente lo mismo, o cualquier otra.

Las razones de esta segunda invasión francesa deben buscarse, en cambio, en el afán expansionista de Napoleón III, que ya desde 1858, cuando estalla la guerra decisiva entre liberales y conservadores, apoyó y financió a estos últimos, siempre partidarios de una monarquía extranjera.

En todo caso, la razón fundamental de la invasión francesa no fue la moratoria del 17 de julio, que simplemente vino a poner en claro la situación de insolvencia por la que atravesaba el país y que, independientemente de su declaración habría seguido siendo la misma.

El trabajo que se presenta a continuación respalda lo antes señalado. Para esto se da un panorama detallado de las negociaciones que en el periodo señalado llevó a cabo nuestro país. Aun el mero ordenamiento cronológico proporciona por sí mismo un panorama bastante distinto al que nos presenta la historia oficial, con la cual comulgan, por omisión, algunos de los estudios que se han presentado sobre el tema.

No existe a la fecha un estudio con estas características. Los textos que hay sobre la materia abordan el tema desde perspectivas demasiado amplias, ya sea por periodo que abarcan como el muy conocido texto de Jan Bazant *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*; o por su extensión geográfica-temporal, como en los textos de Jaime Estay, Carlos Marichal y Luis Vitale: *La deuda externa: el fenómeno y sus interpretaciones en América Latina*; *Historia de la deuda externa de América latina*, e *Historia de la deuda externa Latinoamericana (y entretelones del endeudamiento argentino)*, respectivamente. Estos últimos textos tienen el gran mérito de

²³ "Que, por lo demás, fue siempre la deuda pagada con más religiosidad y de la cual realmente se adeudaba una cantidad insignificante", en M. Payno, *Cuentas, gastos y acreedores y otros asuntos del tiempo de la Intervención Francesa y del Imperio*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1868, p. 4.

contextualizar el problema en términos de su significación internacional.

Otros dos textos, los de Bárbara Tenenbaum y Jaime Rodríguez, *México en la época de los agiotistas*, y *El nacimiento de Hispanoamérica*, aunque abordan con singular agudeza el problema de la deuda externa, no lo tocan centralmente, por lo cual no consideran algunos hechos fundamentales.

La correlación moratoria del 17 de julio de 1861 —invasión francesa impuesta por la historia oficial— es en todos estos textos un hecho incuestionable.

Ahora bien, obras como la de J. Casasús, *Historia de la deuda contraída en Londres*, o la de Matías Romero, *Informe de Hacienda 1870*, o las de Manuel Payno, *México y sus cuestiones financieras; Cuentas, gastos y acreedores*, etc., aun cuando tienen el mérito de estar plenamente contextualizadas en el ambiente de la época, tienen el inconveniente de ser extremadamente detalladas, razón por la cual son prácticamente ilegibles para el lector de nuestros días.

Así pues, este trabajo tiene la particularidad de ser una síntesis analítica que engloba, entre otros, los planteamientos expresados en estas obras, a partir de las cuales se sustentan las tesis ya enunciadas.

El problema metodológico

La historia de la deuda externa de México es un excelente instrumento para el análisis de la historia económica y política de México en el siglo XIX, al menos en el periodo que se estudia. En este lapso la deuda se convierte en uno de los vínculos principales con el exterior, particularmente con Inglaterra.

El problema de la deuda no puede ser analizado “en sí mismo” —ni mucho menos a partir del mero análisis de las desordenadas estadísticas de la época— sino en su estrecha relación con la compleja trama de las nuevas relaciones de dependencia que se inauguraron con el nacimiento de México y los demás países de América Latina como naciones independientes. Sin tal perspectiva, el contrato original de la deuda no se puede entender.

Sin una visión general del problema, algunas de las negociaciones no se entienden en absoluto u obligan a caer en las interpretaciones simplistas que pretenden que, durante casi todo el siglo XIX, la deuda se contrató y negoció simplemente en condiciones desfavorables.

Uno de los principales obstáculos en el análisis de la deuda en tal periodo es la falta de fuentes confiables. Debe tenerse en cuenta que en el periodo que se estudia el país se encontraba en un estado crónico de inestabilidad y que las cuentas públicas nunca fueron realizadas con los mismos criterios. Por esta razón es muy importante el seguimiento detallado de las muy diversas negociaciones.

Debe citarse también la falta de estudios que analicen conjuntamente la historia económica de México, puesto que la mayoría de los estudios sobre la historia de México en el siglo XIX abordan primordialmente el ámbito político. La hegemonía de los economistas —o más exactamente de los contadores— en el gobierno es un fenómeno bastante nuevo —aunque ya bastante nefando para el país.

El estudio de la historia de la deuda externa de México requiere de un gran esfuerzo de elaboración y una gran inventiva metodológica, pues no es suficiente el mero análisis contable del problema —ya de por sí complicado. Es indispensable, entonces, la realización de un análisis económico amplio que muestre el lugar que ocupa dicho problema dentro de la historia de México en el periodo estudiado, así como el contexto internacional en el que se ubica. Para lo cual es indispensable analizar las grandes tendencias económicas de la época, así como el papel de Inglaterra —potencia principal en ese tiempo y país de los acreedores principales— en el contexto internacional.

Es necesario abordar, entonces, el problema desde tres planos diferentes: el primero es el propiamente cuantitativo: cuánto y quién prestó, a qué tasa de interés, cuándo y cómo se pagó, etc. Otro aspecto es el propiamente económico: qué motivó tales flujos de capital del centro hacia la periferia, qué móviles específicos de valorización movieron a los acreedores a prestar en las condiciones en que lo hicieron; qué motivó a nuestros países a contratar tales empréstitos en tales condiciones, etcétera.

Otro es el más relacionado con la cuestión política-diplomática que, sobre todo en los primeros años de vida independiente, tuvo también una gran importancia: qué razones había detrás de la contratación y posterior negociación de los primeros empréstitos; quiénes y con quién, en qué forma y por qué motivos negociaron la deuda de nuestro país, etcétera.

El análisis del problema en cuestión requiere ordenar las estadísticas existentes, pero también contextualizarlas debidamente. La periodización asignada no puede ser arbitraria, o meramente cronológica, sino que debe hacerse a partir de la agrupación de las diversas series de hechos que presenten una clara continuidad en sí mismos y una clara diferenciación con respecto a otros periodos.

El presente trabajo intenta ajustarse a tales requerimientos.

Índice comentado

Situación económica internacional en el periodo preindependiente e inclusión de América Latina en el nuevo orden económico internacional. Tal análisis es indispensable para contextualizar internacionalmente el problema de la deuda. Sólo por medio de esta contextualización se puede destacar la multiplicidad causal que rebasa con mucho el ámbito nacional. Para entender esto se presenta un panorama general de la visión que se tenía de México en el exterior, de la cual dependió, a veces en demasía, el crédito —en el sentido literal— que se le otorgó. Lo que permite entender el porqué de los acreedores al prestar con tan altos riesgos.

Situación económica de México en 1821 e Intereses económicos y políticos de México e Inglaterra en torno a la relación crediticia. ¿Cuál era la situación económica al término de la guerra de Independencia? ¿Qué deuda se heredaba de la Colonia al nuevo país? Se parte aquí de algunas hipótesis generales: los créditos otorgados eran por regla general capitales excedentes en Inglaterra; los créditos no eran contratados por razones puramente económicas de corto plazo, sino también por razones políticas y, por parte de los acreedores ingleses, por razones de orden económico y político de mediano y largo plazos, como la colocación de capitales excedentes en un periodo de crisis y la apertura de futuros mercados para sus mercancías igualmente excedentes.

Contratación de los dos primeros empréstitos, 1823. Aquí importa dejar sentado la naturaleza de estos dos y únicos créditos recibidos en el periodo que se estudia —no se recibió ningún otro hasta 1889. Importa establecer cómo se contrataron los dos primeros y únicos créditos externos, los montos nominales y reales de lo prestado,

las condiciones exigidas por los futuros acreedores y las garantías que ofrece el gobierno: la hipoteca general de todas las rentas nacionales y la promesa de que el pago de intereses y amortización se haría lo mismo en tiempos de guerra que en tiempos de paz. Aunque para muchos pueda parecer superfluo, es necesario detenerse en este problema: la deuda nunca se contrajo entre Estados, sino entre particulares, que en el caso de México tenían sólo para esos efectos, representación oficial; en el caso de Inglaterra, particulares que actuaban con la venia del gobierno, pero no por su conducto.

El periodo de la estabilidad, 1823-1827. Resulta por demás ilustrativo analizar este periodo, que fue el único, de los 51 gobiernos habidos en el periodo que se estudia, que logró concluir su mandato, hecho que se explica en gran medida por los créditos recibidos. El análisis de este periodo permite conocer cómo se utilizaron originalmente los recursos de la deuda, fundamentalmente para el pago de la nómina del gobierno y del ejército, así como para la compra de pertrechos militares; también permite saber el tipo de negociaciones que se inauguraron, y que habrían de ser casi una norma para los gobiernos posteriores: reconocimiento de adeudos anteriores, aun cuando su legitimidad no fuese evidente, etc.; reconocimiento de bonos fraudulentos, hipoteca de las rentas nacionales “todas o en parte”, etcétera.

De la primera suspensión de pagos al Tratado de Paz y Amistad con España, 1827-1836. El análisis de este periodo permite apreciar las formas de negociación que los diversos gobiernos fueron adoptando en este problema. De igual manera nos permite apreciar las formas de presión que fueron adoptando los acreedores. Se señala también la importancia que tuvo en su momento la firma del Tratado de Paz y Amistad con España y el posterior reconocimiento de El Vaticano, que, en los hechos, significó el reconocimiento pleno de la independencia de México.

La conversión de 1837 y la primera convención inglesa. El estudio de este periodo permite conocer los mecanismos contables y administrativos de que se valieron tanto los acreedores como los negociantes mexicanos para sacar provecho del virtual “borrón y cuenta nueva” tantas veces utilizado durante este periodo de moratorias y

reconversiones frecuentes, así como de la aplicación de la primeras formas de presión de los acreedores: petición de pagos especiales, arrendamiento de aduanas, etcétera.

De la segunda convención inglesa al Tratado de Guadalupe Hidalgo, 1843-1849. A partir de esta convención los ingleses empiezan a tratar el problema de la deuda a la luz de un contexto en el que Estados Unidos va adquiriendo una mayor influencia internacional y que lentamente va desplazando a Inglaterra del espacio vital de América Latina. Es claro que para el caso de México tal tendencia se exagera. Aquí es sumamente ilustrativa la posición tomada por los acreedores en el Tratado de Guadalupe Hidalgo, con el cual salen ampliamente beneficiados.

Del "Negocio más provechoso de la Nación" —la conversión de 1850— a la convención Dunlop-Penaud, 1850-1859. Siguiendo los mismos esquemas implantados en el periodo anterior, deudores y acreedores fueron accediendo, por la vía de todo tipo de presiones económicas y diplomáticas, a formas sui géneris de negociación de la deuda externa. Este interesante periodo ilustra cómo se fue debilitando por completo —después de la conversión de 1850— el poder de negociación de los gobiernos de la época con los acreedores y la manera en que la lógica impuesta por éstos —más presiones ante menores capacidades de pago— fue conduciendo el problema a un callejón sin salida.

Balance de los sucesos ocurridos previos a la declaración del 17 de julio. El significado de esta moratoria no puede entenderse sin el recuento pormenorizado del desarrollo del conflicto económico, político y diplomático entre México y los acreedores. Debe destacarse que desde el inicio de la guerra de los tres años se venían practicando moratorias de hecho y más o menos intermitentes; además de esto, dos hechos marcan el rumbo de las futuras negociaciones: los asaltos respectivos a la *conducta* de Laguna Seca por parte de fuerzas liberales y a la legación británica de la calle de las Capuchinas, por parte de fuerzas conservadoras; cuyos fondos estaban destinados al pago del servicio de la deuda.

Coyuntura nacional e internacional en que se da la moratoria. A estas alturas, la visión de México en el exterior era muy distinta, 50

años de guerra civil prácticamente ininterrumpida eran prueba suficiente de que el naciente país estaba incapacitado para conducir por sí mismo su destino. Los liberales habían ganado la guerra de Reforma, pero los conservadores desarrollaban en el exterior un amplio trabajo de agitación, que tenía como centro las cortes europeas. En el análisis de esta coyuntura es indispensable justipreciar la importancia de la guerra civil en ciernes de los Estados Unidos.

La moratoria y la Convención de Londres. Aquí se demuestra la absoluta falsedad de la pretendida relación causa-efecto entre la declaración del 17 de julio y la posterior invasión no de la Convención de Londres, no de Inglaterra —acreedor de 85% de la deuda externa mexicana— sino sólo de Francia —acreedor de ¡menos de 4%! de la deuda. Se demuestra, además, que la declaración de moratoria del 17 de julio simplemente vino a poner en claro la situación de absoluta insolvencia por la que atravesaba el país; situación que, al margen de la declaración, hubiese seguido siendo la misma, por lo cual lo más que podría afirmarse, y aun sería mucho, es que la declaración del 17 de julio fue un factor más —acaso un mero pretexto— que animó a Francia en la intervención en nuestros asuntos internos, de lo cual no se colige que el decreto del 17 de julio haya sido la causa de la intervención y de la posterior implantación del segundo imperio.

Agradezco las valiosísimas observaciones del doctor Jaime Estay y el apoyo desinteresado de la doctora Alicia Girón para la publicación del presente trabajo.



CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL,
EN QUE SE ORIGINA EL PROBLEMA
DE LA DEUDA EXTERNA



SITUACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DURANTE EL PERIODO PREINDEPENDIENTE E INCLUSIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Como es sabido, la economía inglesa necesitó de un buen número de factores para consolidar en su territorio la Revolución industrial. Uno de los más importantes fue el comercio con las economías periféricas.¹ Por esto mismo, la Revolución industrial no puede explicarse en términos puramente británicos.

Es cierto, sí, que Inglaterra era el centro de la revolución; en ella se manifestaban claramente sus fenómenos más característicos, pero

formaba parte —dice Hobsbawm— de una red más extensa de relaciones económicas que incluía varias zonas “avanzadas”, algunas de las cuales eran también zonas de potencial industrialización o que aspiraban a ella, áreas de “economía dependiente”, así como economías extranjeras marginales no relacionadas sustancialmente con Europa. Estas economías dependientes consistían, en parte, en colonias formales (como las Américas) o en puntos de comercio y dominio (como en oriente) y, en parte, en sectores hasta cierto punto económicamente especializados en atender las demandas de las zonas “avanzadas”.²

México desempeñaba, para el caso, el papel de “economía dependiente”. Ya que por intermedio de España surtía de oro y plata al mercado internacional y tenía que comprar a cambio un gran número de productos que no producía. Fundamentalmente, la economía inglesa necesitaba del comercio de ultramar, que le permitía colocar sus mercaderías que no lograban colocación ni en su territorio ni en el continente europeo. Se debe recordar que, a lo largo del siglo XIX, la balanza de pagos británica tenía como base el comercio internacional.³

Este espectacular desarrollo de Inglaterra también tuvo sus desventajas:

¹ E. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 52.

² *Ibid.*, p. 35.

³ *Ibid.*, pp. 52-53 y 330.

“Con la industrialización —dice Hobsbawm— la producción se multiplicó y el precio de los artículos acabados bajó espectacularmente... (pero) Los costos de producción no se redujeron a la misma proporción.” Pero además de esto

Los mercados no estaban creciendo con la rapidez suficiente como para absorber la producción al nivel del crecimiento a que la economía estaba acostumbrada [...] en el extranjero los países en vías de desarrollo no estaban dispuestos a importar tejidos británicos [...] y los no desarrollados sobre los que se apoyaba la industria algodonera, o no eran lo bastante grandes o no crecían con la rapidez suficiente como mercados capaces de absorber la producción británica. En las décadas posnapoleónicas las cifras de la balanza de pagos nos ofrecen un extraordinario espectáculo: la única economía industrial del mundo y el único exportador importante de productos manufacturados es incapaz de soportar un excedente para la exportación en su comercio de mercaderías.⁴

Pero esto no pasaba sólo con las mercancías, ocurría también con los capitales, ya que su mercado estaba también saturado: el mercado de mercancías y capitales no crecía al ritmo de la economía inglesa. Las opciones de inversión costeable se habían reducido al mínimo en Inglaterra y, por otra parte, las naciones europeas se mostraban intransigentemente proteccionistas; hecho que imposibilitaba la exportación de mercancías o la inversión de capitales a sus territorios.⁵

Es precisamente en estos años cuando empiezan a adquirir una gran importancia las exportaciones de capital, primero en forma de empréstitos internacionales y luego como inversiones directas.⁶

De esta manera, las naciones recién independizadas empiezan a entrar, al recibir créditos y mercancías extranjeras, en la esfera del nuevo orden económico internacional y se empiezan a constituir en lo que Hobsbawm llama las “economías complementarias” y/o dependientes.

Los empréstitos otorgados por Inglaterra a los nacientes países tienen varias ventajas. La primera es que dan acomodo a los capi-

⁴ *Ibid.*, pp. 72-73.

⁵ E. Hobsbawm, *Industria e imperio*, p. 73.

⁶ *Ibid.*, p. 141.

tales excedentes de Inglaterra y Europa. La segunda es que abren nuevos mercados en América Latina para los productos ingleses, que no encuentran acomodo ni en Inglaterra ni en Europa. Los empréstitos ingleses, entonces, proporcionan recursos a las recién independizadas naciones para que compren, en el mercado de los acreedores, claro, lo más necesario para la defensa y desarrollo de sus economías.

Con los empréstitos pues, los británicos prestan lo que les sobra, obtienen condiciones favorables para la exportación de sus productos y capitales, y aseguran además, el pago de sus productos. En otras palabras, afianzan su predominio sobre las nuevas naciones.⁷

Los empréstitos extranjeros, entonces, desempeñan un papel clave en la política económica de Inglaterra y en el desarrollo de los países latinoamericanos y tienen también un papel fundamental en su posterior integración en la nueva división internacional del trabajo.

Es cierto que ya desde antes de su independencia, los países latinoamericanos habían estado incluidos, por medio de España, en el mercado internacional; sin embargo, a principios del siglo XIX, pasan a desempeñar un papel muy diferente, en cuanto a su carácter de importadores netos de mercancías y capital.

La Revolución Industrial —dice Ruy Mauro Marini— que dará inicio a ésta [a la gran industria] corresponde a América Latina a la independencia política que, conquistada en las primeras décadas del siglo XIX hará surgir, con base en la nervadura demográfica y administrativa tejida durante la Colonia a un conjunto de países que entran a gravitar en torno a Inglaterra. Los flujos de mercancías y posteriormente de capitales tienen en ésta su punto de entroncamiento: ignorándose los unos a los otros, los nuevos países se articularán directamente con la metrópoli inglesa y, en función de los requerimientos de ésta, entrarán a producir y a exportar bienes primarios, a cambio de manufacturas de consumo y —cuando la exportación supera sus importaciones— de deudas.⁸

A partir del logro de sus independencias políticas, los países latinoamericanos empiezan a quedar directamente ligados al nue-

⁷ R. Luxemburgo, *La acumulación de capital*, pp. 325-326.

⁸ R. M. Marini, *Dialéctica de la dependencia*, p. 17.

vo orden económico internacional, cuyo centro se ubica en Inglaterra. No es raro, pues, que sea precisamente este país el que otorga, a partir de la década de los veinte (del siglo XIX),⁹ el grueso de los empréstitos solicitados por América Latina.

SITUACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO EN 1821

Para entender el problema de la deuda externa en el México independiente es necesario comprender el contexto nacional e internacional económico y político de la época. Hay que recordar, primeramente, que durante la Colonia, la Nueva España fue el principal surtidor de plata, y uno de los principales de oro, para el mercado internacional. Sin embargo, la riqueza que ello generaba era absorbida casi por entero por el imperio español.¹⁰

Esta organización económica orientada hacia el exterior impidió el desarrollo de un mercado y una economía internos, lo cual, a su vez, dificultó en gran medida el posterior desarrollo de una economía acorde con su nuevo rango de nación independiente.

Por otro lado, las riquezas (reales y ficticias) —recuérdese la influencia que tuvieron en Europa los escritos, algo exagerados, del barón de Humboldt— de la Nueva España, despertaban, ya antes de 1810, las ambiciones de otras potencias que eran ya bastiones de la economía internacional: Inglaterra, Francia, concretamente, y otras como Estados Unidos, que empezaban ya a consolidarse.

Debemos tener en cuenta, pues, la gran importancia estratégica, económica y geopolítica de la Nueva España y el interés que despertaba en las emergentes potencias de la época. Interés que se verá favorecido, más tarde, con la independencia de México y con las posteriores relaciones económicas establecidas con el nuevo país.

Para 1810, año en que estalla la revolución de Independencia, aunque el mercado interno tiene ya importancia, no logra competir en términos del producto (aunque sí en materia ocupacional) con las áreas económicas que se volcaban hacia el exterior. Aparte de esto, debemos tener en cuenta que los 11 años de lucha insu-

⁹ Véase cuadro 1 de anexos.

¹⁰ E. Semo, *Historia del capitalismo en México*, p. 231.

reccional acabaron por destruir lo forjado por la Colonia a lo largo de tres siglos: un sistema económico sólido y eficiente, aunque con poca integración económica interna.

Al sobrevenir la Independencia, los nuevos gobiernos se encuentran una hacienda pública en bancarrota y una gran resistencia por parte de los capitalistas nacionales para invertir en el país: el auge económico de la Colonia había quedado definitivamente atrás.¹¹

La actividad minera, pilar de la economía colonial, se había desplomado; los caminos eran casi intransitables, tanto por su mal estado, como por la falta de seguridad. Los empréstitos forzosos (una de las pocas entradas con que habían contado los diversos grupos insurgentes) eran variables e insuficientes, y el pago de la nómina del ejército y la burocracia estaba crónicamente atrasado.

Por estas mismas razones, las recaudaciones por concepto de impuestos y aranceles, únicos ingresos del gobierno, eran mínimos. Los egresos, por su parte, después del logro de la independencia, subían progresivamente, en particular en el rubro de defensa.

Para colmo de males

Uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue una reducción radical de los impuestos y derechos. Recordando que antiguamente se recaudaba dos veces más de lo que se gastaba, la regencia dio este paso en la convicción de que no sería peligroso; al mismo tiempo los gastos aumentaron, pues los insurgentes iban siendo incorporados al ejército.¹²

Esta medida fue sumamente perjudicial, pues privó a los gobiernos de una entrada fiscal hasta entonces segura. Por otra parte, desde el estallido de la guerra de Independencia, la mayoría de los capitales españoles había empezado a emigrar hacia la metrópoli. Para 1821-1822 quedaba apenas más de la cuarta parte.¹³

Pero los poseedores de los pocos capitales españoles que quedaban, junto con los capitalistas nacionales, tenían una gran desconfianza para invertir en el país y, más aún para otorgar cré-

¹¹ R. Flores Caballero, *Protección y libre cambio. El debate entre 1821 y 1946*, p. 14.

¹² J. Bazant, *op. cit.*, p. 14

¹³ Véase J. Z. Vázquez, "Los primeros tropiezos", en *Historia general de México*, t. I, p. 36.

ditos.¹⁴ Después de todo, a lo largo de la guerra de Independencia, los diversos bandos les habían impuesto préstamos forzosos para el sostenimiento del movimiento y, hasta esos años, no habían recobrado de ellos ni una mínima parte.

Así pues, para 1821, los nuevos gobiernos se encontraron sin recursos y con una estructura económica que impedía la realización de sus planes inmediatos, que muchas veces no iban más allá del sostenimiento de sus aparatos burocrático y militar. Su modelo de desarrollo encontraba grandes obstáculos y su visión de la economía distaba mucho de ser idónea y aplicable a las condiciones en que se encontraba el país en esos años.

En este contexto surge el debate que habría de ocupar a los hacedores de la política nacional: la conveniencia o no del libre comercio internacional, el liberalismo o el proteccionismo.

Lucas Alamán, por ejemplo, siempre defendió el libre comercio y la libre inversión de capitales extranjeros en el país. Para esto promovió, desde 1822, en Europa, la inversión de capitales en la minería mexicana.¹⁵

Los gobernantes de la época tenían una gran fe en la mítica riqueza del país, a la que habían recurrido, desde Humboldt, los teóricos que proponían modelos de desarrollo harto ambiciosos para un país que no acababa de forjarse como nación. La gran ventaja de los gobiernos en turno de esa época consistía en que las potencias estaban convencidas también de las enormes posibilidades de la economía nacional. A fin de cuentas, se supo aprovechar esta situación para que otorgaran créditos externos, como se verá más adelante.

En realidad, aunque con una gran riqueza potencial de recursos naturales, la economía del México independiente se encontraba atomizada y esparcida en innumerables centros que impedían su integración nacional; además se carecía de la infraestructura mínima para intercomunicarse.

¹⁴ Ch. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, p. 261. También, D. López Rosado, *Historia del pensamiento económico de México*.

¹⁵ En 1824, Alamán participó en la creación de la empresa United Mexican Mining Association, suscrita por capitales ingleses para invertir en la minería mexicana y de la cual él mismo era, nada menos, que su agente principal. Casos como éste se repetirían a lo largo de la historia.

... sus métodos —dice Potash— eran anticuados en comparación con los de Europa y los Estados Unidos; sus productos sólo podían venderse protegidos por una fuerte barrera arancelaria; pero, puesto que uno de los objetivos fundamentales de la independencia era el establecimiento del libre comercio ¿cómo podía justificarse tal protección en el 1821? y aún cuándo esta contradicción pudiera solucionarse, quedaba la dificultad de conseguir el capital necesario. Para que se recobrara la industria hasta su estado anterior se requerían fondos considerables; y para modernizarla se necesitaban aún mayores inversiones. ¿Dónde podría hallarse el capital necesario?¹⁶

Desde luego que la única posibilidad la daban los créditos externos.

La necesidad de empréstitos externos surge en el momento en que los grupos insurgentes en el poder se encuentran con una economía completamente desorganizada y paralizada, en bancarrota y con una enorme carencia de capitales para reactivarla, pues, tal como señala Hale, la desastrosa década de la guerra de Independencia hizo huir al capital español que, como es lógico, era mayoritario en esos años.¹⁷ Aparte de esto, los capitalistas nacionales, como ya se ha mencionado, se mostraban reticentes para invertir en un país que había vivido casi 50 años de guerra civil permanente.

Ante esta situación, y ante la posibilidad de incrementar los aranceles —la única entrada segura de los primeros y posteriores gobiernos—, Iturbide llevó a cabo, inmediatamente después de llegar al poder, una gran campaña en favor del otorgamiento inmediato de créditos, misma que fracasó, por lo cual echó mano del viejo método, bastante conocido por cierto, de los préstamos forzados, e incluso del saqueo.¹⁸

Pero la suma de los préstamos recaudados en el país y el monto de los saqueos, a fin de cuentas, fueron insuficientes para la empresa que se trataba de llevar a cabo, que era precisamente la construcción de la nación. En estos primeros años —como sucedería en todo el periodo analizado— de ejercicio del gobierno independiente de Iturbide, lo recabado por concepto de créditos

¹⁶ R. Potash, *El Banco del Avío*, pp. 25-26.

¹⁷ Ch. Hale, *op. cit.*, p. 261.

¹⁸ J. Bazant, *op. cit.*, pp. 13-16.

internos, impuestos y aranceles estuvo muy por debajo del monto de los gastos totales.¹⁹

El gobierno independiente de Iturbide, pues, no podía con sus solos recursos pagar sus cuadros administrativos y judiciales ni mucho menos echar a andar una economía estancada, atomizada y desarticulada. La economía estaba estancada y en bancarrota. No se podían subir los impuestos y aranceles puesto que esto la contraería aún más. Por otro lado, la posibilidad de invasión por parte de España estaba aún presente; el armamento del ejército era obsoleto, había necesidad de comprar más armas; no se podía licenciar tropas, ni tampoco reducir el aparato administrativo, pues esto y aquello acarrearía conflictos y divisiones internas más graves que las ya existentes. Así, la adquisición de créditos en el exterior, representó la única e inmediata solución.

Esta situación coincide con el hecho ya apuntado: habían muchos excedentes de capital y un gran saturamiento del mercado inglés, a la vez que los países europeos se mostraban reticentes y proteccionistas con respecto a las mercancías inglesas.

De esta manera, el capital inglés se veía en la imperiosa necesidad de solucionar dos problemas: el acomodo a sus mercancías que no encontraban lugar en los mercados europeos y encontrar acomodo también para sus excedentes de capital. Al otorgar créditos a los recién independizados países latinoamericanos, Inglaterra se veía en la posibilidad de solucionar dos problemas al mismo tiempo.

Si consideramos que sólo con la aparición y expansión del ferrocarril —como gran empresa que absorbió una gran cantidad de capitales—, se pudo dar un nuevo auge del capitalismo inglés, debemos considerar que, en la década de los veinte del siglo XIX, los créditos a los países de América Latina recién independizados constituían una de las pocas —y quizá única— aunque muy riesgosas opciones de inversión.

De los empréstitos internacionales, Rosa Luxemburgo dice que son

indispensables para la emancipación de los Estados que aspiran a ser capitalistas y son al propio tiempo, el medio más seguro para que

¹⁹ Sólo en el año económico 1822-1823 se observa un superávit en la cuenta pública. A partir de entonces la constante sería el déficit permanente. Véase el cuadro 11 de anexos.

los Estados capitalistas antiguos ejerzan su tutela sobre los modernos controles de hacienda y hagan presión sobre su política exterior y sobre su política aduanera y comercial. Son el medio principal para abrir el capital acumulado de los países antiguos nuevas esferas de inversión...²⁰

INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE MÉXICO E INGLATERRA EN TORNO A LA RELACIÓN CREDITICIA

Al otorgar créditos a la recién independizada nación mexicana, los británicos no perseguían la sola ganancia inmediata y el acomodo de sus excedentes de capital, también tenían interés en establecer relaciones con el nuevo país para abrir mercados a sus productos excedentes; estas relaciones, desde luego, fueron desiguales y obligaron a México a otorgar mayores facilidades al comercio inglés. El otro interés, complementario, consistía en cerrar el posible mercado mexicano a la competencia de las otras potencias de la época (Francia y Estados Unidos principalmente).

Es muy ilustrativa en este sentido la actitud que tomó el entonces embajador inglés en México, H.G. Ward, en su libro *México en 1827*: "...es una advertencia —dice el prologuista Maty F. de Sommer— a los capitalistas ingleses para que no perdieran el tiempo si es que pensaban invertir en México ya que, de no ser así, serían los Estados Unidos los vencedores en esta carrera".²¹

Las preocupaciones de Ward al respecto no eran nada infundadas ya que, desde mucho tiempo antes, Estados Unidos tenía la mira puesta sobre México. El estadista Jefferson había escrito ya en 1786, refiriéndose a las colonias españolas: "Mi temor es que son demasiado débiles para sostenerse independientes hasta que nuestra población pueda desarrollarse suficientemente y adueñarse de ellas una a una." En 1787 afirmaba que la independencia era inevitable "pero era necesario posponerla hasta que los Estados Unidos puedan beneficiarse con ella y no Inglaterra". Hacia la misma época —agrega Cué— John Adams, ministro de los Estados Unidos en Londres escribía:

²⁰ R. Luxemburgo, *op. cit.*, pp. 325-326.

²¹ H. G. Ward, *México en 1827*, pp. 15-16.

Portugal está ligado por el tratado de 1778 a dar la mano a España en caso de revolución en América. Francia la ayudaría a su vez, por razones de pacto de familia y, más que todo, para impedir que Inglaterra obtenga grandes riquezas y se haga poderosa por la separación de América de España [...] Nosotros debemos ser más prudentes en lo que hagamos. La mayor ventaja de este negocio (*sic*) será para Inglaterra pues ella proveerá a toda Sudamérica con sus manufacturas, cosa que le dará rápidamente riqueza y poder, cuestión muy peligrosa para nosotros. Yo creo que el objeto de la próxima guerra será la libertad de comercio en la América Española y en la India Oriental.²²

Carlos Bosh, por su parte, señala que los Estados Unidos

Necesitaban al mercado sudamericano, pero chocaban con el problema de la competencia en Inglaterra, con las pretensiones de Francia y con los esfuerzos de España para recuperar su perdido imperio. Tenían que evitar en todo lo posible la extensión de nuevas colonias sobre el continente y, sin embargo, no contaban con posibilidades para defenderlo en su totalidad, si venía algún ataque europeo. Había que conciliar los diferentes intereses, cerrando el camino en todo lo posible a las naciones europeas; pero sin enfrentarse a ellas con violencia. La Doctrina Monroe —América para los americanos— vino a ser solución de este problema.²³

El caso es que

Tanto para las potencias europeas como para los Estados Unidos nuestro país fue un vasto campo de confrontación durante esa primera mitad del siglo XIX. La expansión económica y comercial de dichos países, las necesidades estratégicas que les imponían sus respectivas políticas internacionales y otros factores de la coyuntura histórica de entonces explican el particular interés que les despertaba México.²⁴

Desde luego que México y los nacientes países latinoamericanos también perseguían, con la naciente relación crediticia con la Gran Bretaña, intereses distintos a los inmediatamente económicos.

²² A. Cué Cánovas, *Historia social y económica de México 1521-1854*, pp. 198-199.

²³ C. Bosh, *Los problemas diplomáticos del México independiente*, pp. 9-10.

²⁴ F. López Cámara, *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*, p. 2.

Refiriéndose en general a la política seguida por los países hispanoamericanos, Jaime E. Rodríguez señala que éstos

atribuían extraordinario valor al reconocimiento de Inglaterra, aunque también deseaban vehementemente establecer relaciones con otros países europeos porque temían que en ausencia de éstos, Gran Bretaña trataría de dominar a sus naciones. Tan pronto como se obtuvo el reconocimiento inglés, los diplomáticos de Hispanoamérica pusieron manos a la obra para presionar a otros estados europeos a establecer relaciones diplomáticas con los nuevos países.²⁵

Y agrega, refiriéndose al caso concreto de México, que

Desde antes de que Inglaterra otorgara su reconocimiento, los diplomáticos mexicanos intentaron, mediante una combinación de cebo comercial y las amenazas de obstaculizar el tráfico mercantil, obligar a las naciones continentales a establecer relaciones con su país. A principios de agosto de 1823, Michelena "dio instrucciones a Murphy y a Gorostiza" de que informaran a Francia y Holanda que, si no establecían relaciones con México, sus productos podían ser excluidos del mercado mexicano impidiéndose su desembarque. Estas declaraciones aunque causaron cierta preocupación en París y La Haya, carecieron de fuerza hasta que Inglaterra reconoció a México en diciembre de 1824.²⁶

Se tenía la seguridad de que con el otorgamiento de los primeros empréstitos, Inglaterra también otorgaba el reconocimiento a la Independencia de México.²⁷ Claro está que, al otorgar su reconocimiento, la primera potencia del momento se convertía en la mejor garantía para la no invasión por parte de otras potencias. Pero, a cambio de ello exigían la apertura de las fronteras del nuevo país y en general, facilidades comerciales.

Por otro lado, en tanto primera potencia económica de la época, la Gran Bretaña se convertía en el mejor aval de México para que otros países le reconocieran su independencia. Aunque a fines de 1823 Gran Bretaña otorgó su reconocimiento a México,²⁸ no fue sino hasta el 26 de diciembre de 1826 cuando se formaliza

²⁵ J. E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 195.

²⁶ *Ibid.*, p. 195.

²⁷ J. Bazant, *op. cit.*, p. 22.

²⁸ J. E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 195.

una relación comercial con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, entre Gran Bretaña y los Estados Unidos Mexicanos.²⁹ A partir de esta fecha se suceden los reconocimientos de Francia en 1827³⁰, de España³¹ y El Vaticano en 1836. (Estados Unidos lo había otorgado ya en diciembre de 1823.)

Los gobiernos postindependientes obtenían, pues, además de los beneficios inmediatos de los empréstitos, el reconocimiento de su independencia por parte de la potencia más poderosa de la época, y con esto también, la seguridad de que su territorio nacional no sería invadido.

Estos fueron los factores políticos que más contribuyeron a que los primeros gobiernos independientes aceptaran sin vacilaciones las condiciones nada favorables con que los acreedores ingleses otorgaron los primeros créditos.

Con el otorgamiento de éstos, se empiezan a sentar las bases de un nuevo tipo de dependencia; de aquí en adelante, poco o nada tuvo que ver España en los destinos nacionales: su lugar lo ocupó la potencia económica más poderosa de la época.

CONTRATACIÓN DE LOS DOS PRIMEROS EMPRÉSTITOS

Cuando los ingleses otorgaron el primer empréstito sabían bien que el recién independizado país se encontraba en la más completa desorganización y con una economía estancada y sin grandes posibilidades de ser reactivada. Lo sabían, pues ya desde 1822 habían enviado agentes diplomáticos a nuestro país.³²

Los gobiernos de la época no eran estables ni en lo político ni en lo económico. En los años que consiguieron los primeros empréstitos y hasta bien entrado el siglo XIX, la vida política y económica de México navegó por su periodo de mayor inestabilidad. En todo este periodo, liberales y conservadores se agotaban entre

²⁹ C. Bosh, *op. cit.*, pp. 293-303.

³⁰ *Ibid.*, p. 304.

³¹ *Ibid.*, pp. 319-326.

³² "Inglaterra y México —dice J. E. Rodríguez— desde 1822 establecieron lazos extraoficiales, y el gobierno británico envió al Dr. Patrick MacKie, que ya había vivido en el país, para que le informara sobre el gobierno de Iturbide..." J. E. Rodríguez, *El nacimiento de Hispanoamérica*, pp. 124-125.

sí y agotaban al país con una pugna que no se resolvió sino hasta bien entrado el siglo XIX.

Los ingleses estaban claros de que la alternancia en el poder de grupos contrarios conllevaba un alto riesgo de pérdida y de negación (por parte de los grupos de poder en turno) de deudas contraídas por los gobiernos anteriores. Como efectivamente sucedió. Aun así, los ingleses prestaron.³³

El caso es que en esta segunda década del siglo pasado, no sólo algunas empresas o ramas industriales estaban en crisis de excedentes, el problema era de carácter general, cientos de empresas estaban imposibilitadas para encauzar sus capitales. Esto hizo que muchos capitalistas sin posibilidades inmediatas de inversión buscaran formas no del todo convenientes y costeables para sus recursos. En esta lógica se inscribe el nacimiento y desarrollo de las sociedades por acciones que permitían hacer posible la inversión de grandes capitales, reunidos por muchos accionistas, con más o menos capital invertido en ella, en empresas de gran envergadura y no siempre costeables. Hobsbawm señala que estas sociedades

estaban ahora en condiciones de obtener capitales no ya de socios potenciales o de otros inversores informados sino de una masa de inversores despistados que esperaban obtener beneficios para su capital en cualquier parte de la dorada economía mundial, y lo que encontraban por medio de sus agentes habituales y de corredores de bolsa, quienes con frecuencia pagaban a aquéllas para que les canalizaran tales fondos. La nueva legislación que hizo posible las sociedades por acciones de responsabilidad limitada, estimuló nuevas inversiones aventureras, ya que si la compañía en cuestión iba a la quiebra el participante sólo perdía su inversión, no toda su fortuna como venía ocurriendo hasta entonces.³⁴

Y hay que ver el destino de muchas de las primeras grandes inversiones inglesas en México y América Latina. En nuestro país las primeras inversiones inglesas en empresas mineras, por ejemplo, fueron un fracaso.³⁵

³³ Lo mismo sucedió a lo largo y ancho de América Latina. Para el estudio de la historia de la deuda externa de América Latina, véanse los textos citados de Luis Vitale, Carlos Marichal y Jaime Estay.

³⁴ E. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 113.

³⁵ C. Cardoso, *México en el siglo XIX*, p. 49. Y hay que ver también lo que sucedió con otras tantas inversiones como el préstamo otorgado al fantasmagórico

En 1916, Lenin señala algo perfectamente aplicable a la situación que se analiza:

ninguno de los mercados monetarios se decide a negar un empréstito por miedo a que el vecino se adelante, lo conceda y al mismo tiempo asegure ciertos servicios a cambio del servicio que él presta. En las transacciones de esta clase el acreedor obtiene casi siempre algo en provecho propio: un favor en el tratado de comercio, una base hullera, la construcción de un puerto, una concesión lucrativa o un pedido de cañones.³⁶

Desde luego que el alto riesgo de pérdida con que las casas británicas otorgaban sus primeros créditos implicaba también la imposición de condiciones onerosas para el país solicitante. Los primeros empréstitos que recibió el país, sin embargo, fueron adquiridos a las tasas de uso internacional de 6 y 7 por ciento.

Sin embargo, lo oneroso vino desde el primer momento, por las condiciones en que se establecían (exenciones de impuestos, permisos de inversión de capitales y de importación de mercancía prohibidas, etc.) y las deducciones que por una u otra causa se hacían. Así, lo que recibían los gobiernos nacionales, a fin de cuentas, a veces era menos de la mitad de lo nominalmente pactado. Del primer crédito, por ejemplo, sólo se recibió 50% de su valor nominal.³⁷

Obviamente, el país pasaba por una situación que no le permitía establecer condiciones de pago favorables. Por la desesperante situación política y económica, se hacía aceptable casi cualquier condición impuesta por los acreedores, tanto dentro como fuera del país: “el primero de junio de 1828 —dice Jan Bazant— Manuel Lizardi hizo un préstamo al gobierno al 537% de interés anual; el 23 de julio del mismo año Ángel González se contentó con un crédito de ‘solamente’ el 236% anual”.³⁸ Esto se refiere, desde luego, a los créditos internos adquiridos en los primeros años de vida independiente.

reino de Poyais, inventado para su beneficio por el yerno del libertador Simón Bolívar, y gracias al cual obtuvo importantísimas sumas de algunos despistados inversionistas ingleses. Véase el texto de Carlos Marichal, *op. cit.*

³⁶ V. I. Lenin, *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, p. 744.

³⁷ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 52-53.

³⁸ J. Bazant, *op. cit.*, p. 44.

En lo que respecta a los créditos externos, las condiciones segunda y sexta del primer empréstito concedido por la Casa de Goldschimt y Cía., virtualmente exigían la hipoteca general de las aduanas del país y arrancaban al gobierno en turno la promesa de pagar tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz.³⁹

Desde luego que una cosa era aceptar las condiciones agiotistas impuestas al país y otra era cumplirlas. En general, se puede decir que los diferentes gobiernos cumplieron sólo un mínimo de las obligaciones pactadas, aun así las, pérdidas fueron exorbitantes; así se explica una buena parte de los conflictos tenidos con el exterior durante todo el periodo que se estudia.

Formalmente, el problema de la deuda externa de México independiente surge el primero de mayo de 1823, cuando el Congreso autoriza a Iturbide a contratar un empréstito con las casas prestamistas de Londres. Se debe destacar, sin embargo, que el país heredó la deuda de los últimos gobiernos virreinales y otra de los grupos insurgentes. Estas deudas fueron reconocidas unilateralmente por el gobierno de Guadalupe Victoria y quedaron contenidas más tarde en el artículo 7º del Tratado de Madrid.

Sin embargo, ya el 25 de junio de 1822 se expide un decreto que autoriza a Iturbide a contratar con alguna casa londinense un empréstito de 25 a 30 millones de pesos, por medio de un Diego Barry. Dicho individuo se ofreció a conseguir hasta diez millones con la condición de que se le adelantara un millón.⁴⁰

El resultado de este empréstito —señala J. Casasús— fue que el ministro de relaciones recibiese una carta el 26 de julio en que Barry le anunciaba que era en extremo arriesgada la remisión de libranzas que había dejado firmadas y que debían retirarse hasta que avisase de Londres después de haber comprometido el crédito de dos casas de comercio de Veracruz que habían salido responsables por una fuerte suma.⁴¹

El préstamo, pues, no se llevó a efecto y el gobierno fue burlado por este aventurero.

El primero de mayo, como ya dije, se expide un decreto que autoriza al ejecutivo para contratar un préstamo hasta por ocho

³⁹ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁰ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 17 y SHCP (1960), p. 13.

⁴¹ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 17.

millones de pesos, por medio del agente financiero Francisco Borja Migoni, con la casa Goldschmidt y Cía. de Londres. El crédito se contrataría al 5% anual computable desde el primero de octubre, y sería pagadero en Londres sin deducción alguna. Posteriormente, el gobierno hizo ascender la emisión de bonos hasta un valor nominal de 16 millones, pues la casa prestamista compró los bonos sólo a 50% de su valor nominal. Como garantía de pago se ofrecieron todas las rentas nacionales.⁴² Las condiciones segunda y sexta del contrato establecen, respectivamente, la hipoteca general de todas las rentas de la Nación y la promesa de que el pago de intereses y amortización debía efectuarse lo mismo en tiempos de guerra que en tiempos de paz.⁴³

Aparte de esto, se debe considerar que

...la situación del mercado de Londres —como dice J. Casasús— no era en 1823 lo que había sido el año anterior. Durante él había habido verdadero entusiasmo en suscribir los empréstitos propuestos y aún a tipos verdaderamente excepcionales a 96, 90 y 88%, pero la poca solicitud con que miraron sus negocios financieros, Colombia, Chile y Perú habían contribuido poderosamente a desacreditar a las naciones americanas.⁴⁴

Como se ve, las condiciones eran del todo desfavorables para el país. Y esto fue así porque, de antemano, las negociaciones fueron fraudulentas. Borja Migoni era un ambicioso negociante, profundo conocedor de la dinámica de las empresas londinenses. Utilizó a la firma Goldschmidt —una modesta casa comercial— para reunir en torno a sí los recursos de varios comerciantes aislados de Londres. Así,

en vez de ponerse en contacto con los principales capitalistas, tales como Rothschild, Baring Brothers y Barclay, que estaban ansiosos de hacer préstamos semejantes, celebró un acuerdo secreto con B. A. Goldschmidt y Cía., firma que accedió a actuar como agente de un grupo de comerciantes londinenses, dirigida por Borja Migoni, los cuales pretendían comprar bonos mexicanos a un precio considera-

⁴² SHCP (1960), pp. 15-16.

⁴³ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 38.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 36.

blemente inferior a su valor nominal, para luego venderlos con enorme utilidad.⁴⁵

y efectivamente lograron sus planes. Borja Migoni vendió los bonos a 58% de su valor nominal (mandó decir que los había vendido a 50%) y los compradores a su vez, los revendieron a 84% de su valor. Esto cuándo los valores de Perú, Chile, Argentina y Colombia se vendían en la bolsa londinense al 80, 82, 85 y 88% de su valor nominal. Aún así, Borja Migoni trataba de justificar tan inequitativo arreglo diciendo que “ninguna casa respetable de Europa habría entrado en este género de negociaciones con los pueblos de América”, cuya independencia no había sido reconocida aún por el Viejo Continente.⁴⁶

En aras de ver la dinámica social de las cosas y tomar distancia de las perspectivas voluntaristas de la historia hemos olvidado la dimensión humana de las cosas —es claro que la batalla de Borodino no se perdió por el resfriado de Napoleón, pero indudablemente este hecho no fue del todo ajeno a la marcha general de las cosas. Así, en el caso de la historia de la deuda se han simplificado las cosas a tal punto que se piensa que desde sus orígenes la

⁴⁵ Y continúa: “Para llevar su plan a la práctica necesitaban tiempo para reunir capital y con ese fin Borja Mogoni informó a México que ninguna de las grandes firmas financieras estaba dispuesta a hacer tratos con la nación recién nacida. Aseguró a su gobierno, sin embargo, que una casa más pequeña, pero importante, llamada Goldschmidt, estaba interesada en el asunto [...] Mientras varios miembros del grupo estaban reuniendo fondos, surgió una nueva complicación: el Dr. Patrick Mackie, agente inglés en México, llegó de regreso a Londres el 15 de noviembre de 1823, sabiendo bien que el gobierno mexicano necesitaba urgentemente un préstamo, se dirigió a Borja Migoni para ofrecerle interponer su influencia ante el gobierno británico, por supuesto con la esperanza de obtener provecho personal, poniendo así en un aprieto a Borja Migoni, porque el grupo que encabezaba aún no había reunido el dinero para llevar a cabo el negocio, y el mismo no podía emprender tratos con Mackie sin poner en peligro el proyecto. El agente mexicano, ante estas circunstancias, decidió de nuevo seguir una táctica dilatoria; permitió a Mackie que le presentara a varios de sus asociados que estaban dispuestos a conceder un empréstito a México pero por fortuna para Borja Migoni, el grupo de Mackie no tenía manejo directo de fondos. En las siguientes semanas, realizaron una serie de maquinaciones que permitieron al agente financiero de México liberarse de ellos calificándolos de grupo de aventureros, acusando a Mackie de abusar de su cargo diplomático para aprovecharse de México.” J. E. Rodríguez, *El nacimiento de Hispanoamérica*, pp. 151-153.

⁴⁶ SHCP (1960), p. 15.

deuda se contrató entre estados,⁴⁷ o se pretende aunque la *corrupción* es algo nuevo. Se llega a pretender incluso que los grandes fraudes se dan siempre en el ámbito de las empresas públicas y no, en cambio, en las empresas capitalistas privadas. Al olvidar el *modus operandi* de la empresa capitalista⁴⁸ se olvida también el problema esencial de la acumulación originaria. Por esta razón se pretende explicar algunos hechos de la historia como meras torpezas, corruptelas o se cree, igualmente, que la práctica de que los funcionarios o agentes del gobierno se fijen a sí mismos sus honorarios es enteramente nueva.⁴⁹

Borja Migoni *utiliza* la razón social Goldschmidt para reunir dinero y presta por medio de esta casa —a la que después defrauda, obteniendo él mismo los bonos a título personal. Tan grande fue el fraude y tan turbia la maniobra que llevó a la quiebra de la

⁴⁷ Éste es un equívoco frecuente: se llega a creer que el Estado inglés o un organismo oficial equivalente al Tesoro Norteamericano actual era quien prestaba a México, cuando en realidad, quienes prestaban y, además, quienes negociaban los créditos —dado que no existía un cuerpo diplomático—, por más que lo hicieran a nombre del gobierno mexicano, eran particulares.

⁴⁸ En su *Novela de dos centavos*, Bertolt Brecht nos presenta un fresco absolutamente realista de la cuestión, misma que nos podría ayudar a comprender la forma en que se contrataron originalmente los créditos externos. “La admiración que la burguesía siente por los bandidos —señala Brecht en las notas de su *Ópera de los tres centavos*— se explica por la errónea creencia: un bandido no es un burgués. Este error proviene de otro error anterior: un burgués no es un bandido.” Es claro que entre los William Coax o los Makie Cuchillo y los Borja Migoni o los Lizardi no hay más que un paso y entre los barcos acondicionados por particulares y vendidos al Estado inglés para la guerra de los Bóers y hundidos no bien salían de la bahía de Londres y los créditos externos contratados por estos últimos a nombre del gobierno mexicano, apenas existe la diferencia de los productos que se venden.

⁴⁹ “Libre de Makie —continúa J. E. Rodríguez—, Borja Migoni se dirigió otra vez a Goldschmidt para seguir negociando los arreglos secretos, pero no era tan fácil deshacerse de Mackie y sus amigos. Éstos, sintiéndose traicionados, exigieron una compensación de varios cientos de miles de libras esterlinas. Borja Migoni, en un principio, rechazó sus exigencias pero al final llegó a una transacción con ellos, según la cual les entregó bono por valor de 39 000 libras, erogaciones que disfrizó en el contrato Goldschmidt como gastos administrativos. Más tarde, Borja Migoni alegó haber autorizado este regalo para obtener la buena voluntad de estas personas influyentes; así, a pesar de que Mackie y sus socios mal podían participar en la decisión de la suerte de México, la gratificación que Borja Migoni les dio tenía el objetivo real de proteger las ganancias exorbitantes que el agente mexicano y sus asociados pretendían obtener del préstamo concedido al gobierno.” J. E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 153.

Casa Goldschmidt y Cía., que el mismo Mr. Goldschmidt acabó quitándose la vida.

Desde luego que no sólo las turbias maniobras de Borja Magoni determinaron que el primer préstamo del exterior se haya contratado en condiciones por demás onerosas para el país. En este asunto también influyó de manera importante la desacreditación que venían sufriendo en las últimas fechas las naciones latinoamericanas. Tal como se señaló, en 1823 Colombia, Chile y Perú recibieron empréstitos al 90%, pero no pudieron sostener su servicio por más de un año. De esta manera, contribuyeron al deterioro del crédito de los países latinoamericanos en general.⁵⁰

Aún no terminaba de negociarse el primer empréstito extranjero cuando ya se había expedido el decreto del 27 de agosto, que autorizaba la negociación de otro crédito por 20 millones de pesos; esto por el temor a que el primero (el del primero de mayo) no pudiera llevarse a buen término y además para inclinar a la Corona inglesa a reconocer la independencia nacional.

El contrato se llevó a cabo con la Casa Barclay, Herring, Richardson y Cía. de Londres por 3 200 000 libras esterlinas, al 6% anual (tasa prohibida por las leyes inglesas) y su garantía de pago consistió, lo mismo que el anterior, en la hipoteca general de todas las rentas nacionales y la afectación especial, como fuente de pago, de la tercera parte de los productos de las aduanas marítimas.⁵¹

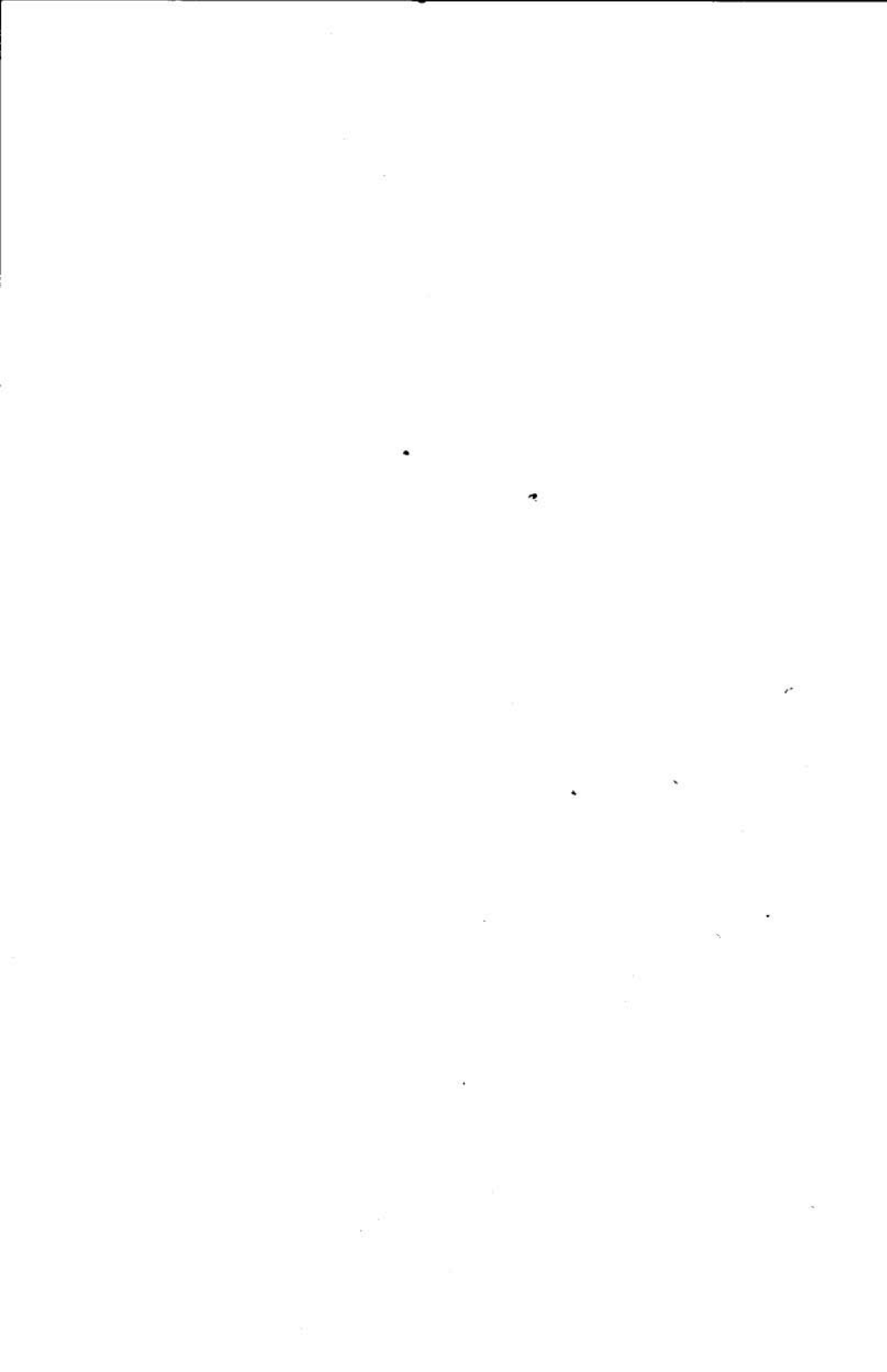
Como se ve, los primeros dos empréstitos contratados por México en 1823 y con los que inició su deuda exterior no fueron nada beneficiosos, en cuanto a las condiciones económicas en las cuales se obtuvo. Se debe tener presente, sin embargo, la situación económica y política por la que pasaba el país en aquellos años; de esta manera se puede ver que lo finalmente recibido por los

⁵⁰ J. Casasús, *op. cit.*, p. 25.

⁵¹ "El total de la emisión por 16 millones fue vendido en el mercado de Londres a 86% de su valor nominal, reproduciendo la cantidad de \$2 120 000. Pero no sólo se perdió la cantidad antes citada, sino que, de la suma de \$13 880 000 que resultó líquida al vender los bonos, se destinó una cuarta parte para la compra de títulos del préstamo Magoni, otra parte se destinó al pago de los primeros dividendos, comisiones y gastos, y otra se entregó al Gobierno de México en armamentos, buques y vestuarios, de tal suerte que el país únicamente recibió por este segundo préstamo, en dinero y especie, la suma de \$6 094 560." J. Casasús, *op. cit.*, pp. 15-16.

primeros empréstitos sirvió a los primeros gobiernos para dar un respiro —si bien artificial— a la economía y política de esos años. Los primeros créditos hicieron posible pagar, al menos en parte, una considerable porción de la nómina adeudada al ejército y la burocracia, sirvieron por tanto, para asegurar una relativa paz, que, como más adelante se verá, no duraría mucho tiempo.

DESARROLLO Y NEGOCIACIÓN
DE LA DEUDA EXTERNA



INTRODUCCIÓN

Para abordar el tema de las negociaciones establecidas con los acreedores, debemos considerar, antes que nada, la gran inestabilidad política que vivía en aquellos años nuestro país. En el periodo que se estudia hubo 51 gobiernos diferentes y 131 secretarios de hacienda,¹ lo cual da una idea de la apuntada inestabilidad. Lógicamente, a esta inestabilidad política correspondía también una gran inestabilidad económica. Las políticas económicas de cada uno de los gobiernos que se sucedían en esos años estaban en función de sus diversas necesidades inmediatas y específicas; tanto para hacer frente a los embates de la oposición, como a las constantes amenazas de invasión.

La historia de las negociaciones de la deuda externa es muy variable. Se presentan casos de gobiernos que contaban con gente muy capaz en los menesteres económicos y diplomáticos, y se distinguían por tener un buen poder de negociación. También está el caso de los gobiernos que, tal vez por falta de capacidad o de honradez de sus funcionarios, llevaron a cabo negociaciones por demás incosteables para el país.

Desde luego que los acreedores que proporcionaban sus capitales para los empréstitos de México lo hacían con altos riesgos de pérdida y por eso, en gran medida, los otorgaban con altas tasas de interés y con compromisos de pago por demás perjudiciales para el país: arrendamiento de las rentas nacionales, exención de impuestos al comercio inglés, etc.² Debemos tomar en cuenta, sin embargo, que los diversos gobiernos de la época, por su desesperada situación política y económica, no tenían otra alternativa que aceptar estas condiciones ruinosas.

Es claro que, gracias a la conjunción de los factores antes mencionados, las condiciones de pago impuestas al país fueron por demás onerosas. Empero, un hecho debe tomarse en cuenta: el país casi nunca cumplió las condiciones que había pactado con los acreedores —si no, obviamente, las pérdidas hubieran sido mayores—, salvo, acaso, en lo relativo a la exención de aranceles, lo cual era aprovechado directamente por los acreedores, no porque

¹ *Diccionario Porrúa de historia*, pp. 853-876.

² J. Casasús, *op. cit.*, p. 38.

no quisiera sino porque le era imposible cumplir un mínimo de esas condiciones. De aquí el gran número de conflictos, muchas veces graves, tenidos con los ingleses y demás acreedores.³

En aquella época, como ya se dijo, las guerras de expansión formaban parte común de la política internacional. Las naciones independizadas de España estaban en constante acecho de ésta y de las demás potencias de la época. Por otro lado, vivían en un estado crónico de guerra civil. De esta manera, los gobiernos no podían rechazar por completo las condiciones que imponían los prestamistas. El financiamiento externo no aceptaba disyuntivas, era la única salida.

Pero si los gobiernos de esa época estaban en la disposición de aceptar dichas condiciones perjudiciales para el país, no estaban por ello, en posibilidad de cumplirlas.

Las posibilidades de pago de los gobiernos de la época variaban de un periodo a otro, dependiendo de las circunstancias políticas que vivían. Así nos encontramos casos, sobre todo en los primeros años o en las coyunturas de la indemnización por despojo o ventas de partes del territorio nacional, en que se pagaba con puntualidad a los acreedores, y otros en que no se cumplía ni siquiera con una mínima parte. Además, los beneficios adquiridos por los acreedores por concepto del arrendamiento de las aduanas fueron mínimos (se debe recordar que casi en todos los créditos, los gobiernos se comprometían a ceder los derechos de un porcentaje importante de las entradas estatales por concepto de las recaudaciones aduanales). Y lo adquirido por los acreedores en las aduanas nacionales fue muy poco, primero porque lo recaudado en ellas era relativamente pobre (por el reducido comercio con el extranjero, por la gran importancia del contrabando, etc.) y segundo, porque les era sumamente difícil establecer montos de lo recaudado por los aduaneros mexicanos.

³ Desde entonces quedaba claro algo que hoy pretende ser obviado por los gobiernos latinoamericanos: hay un punto rebasado, el cual los deudores son incapaces de cumplir las obligaciones impuestas por los acreedores. Todo país, empresa o individuo tienen cierta capacidad económica; lógicamente, las obligaciones impuestas por los acreedores no pueden, por sí mismas, hacer crecer dicha capacidad. Así pues, hay un límite de obligaciones que pueden ser impuestas a un deudor —si lo que se quiere únicamente es que se cumplan— con la seguridad de que las va a cumplir; rebasado este límite, las obligaciones complementarias responden a otro tipo de intereses, diferentes a los inmediatamente económicos.

El remedio al que recurrió el Comité de Tenedores de Bonos de la Deuda Mexicana para asegurarse esos ingresos, que consistía en poner representantes en cada una de las aduanas mexicanas les resultaba, aparte de caro, incosteable e improcedente, ya que los agentes mexicanos de aduanas los ignoraban y no hacían cortes de caja a la vista de aquellos.

Así pues, de 1823 a 1861 hubo muchos conflictos con los acreedores, y algunas veces con el mismo Estado inglés; suspensiones de pagos, conversiones, capitalización de intereses atrasados son lugares comunes del periodo que se estudia, y casi siempre redundaron en beneficio inmediato del país. Se debe estudiar, sin embargo, en qué medida estas pérdidas que sufrían los acreedores les eran o no perjudiciales. Se debe ver, y recordar, que los intereses ingleses en México no eran sólo inmediatamente económicos.

Para determinar en qué medida fueron onerosos los empréstitos extranjeros, debemos considerar varios factores: desde luego, las condiciones económicas (tasas de interés, plazos de amortización, etc.) y políticas con que se otorgan estos créditos; qué porcentaje del PIB de la época se destinaba al servicio y amortización de la deuda. Se debe tener en cuenta cuánto se ganó y cuánto se perdió (en términos monetarios, con las moratorias y las capitalizaciones de los adeudos atrasados). Debemos tomar en cuenta, pues, el monto de los empréstitos en su totalidad y el monto real de lo pagado.

Lo que se observa, como regla general, es que lo pagado por el país por concepto de intereses y amortización de la deuda no estuvo por encima de las tasas utilizadas en el ámbito internacional. Es claro que esta consideración es de carácter general. Evidentemente hubo préstamos por demás onerosos, como ya se dijo; éstos debido, unas veces, al abuso de los acreedores, y otras a los representantes financieros de México en Londres, que en muchas ocasiones defraudaron al país.

En su libro *Historia de la deuda contraída en Londres*, J. Casasús señala que, en sí, los empréstitos internacionales no fueron onerosos y que lo que afectó grandemente al país fue la mala administración que se hizo de ellos.⁴ Esta afirmación tiene una gran parte de verdad, pero no es del todo correcta ya que, en última instan-

⁴ J. Casasús, *op. cit.*, p. 112.

cia, lo que afectó finalmente al país fue el hecho de que la relación crediticia con Inglaterra (principalmente) abrió las fronteras a la entrada de capital y mercancías inglesas, que, de nuevo, impidieron el desarrollo de un mercado nacional interno.

Claro es que mientras menos cumpliera el país (tal como fue el caso) con sus obligaciones, más obligado quedaba con los acreedores; estos podían sacar mayor provecho de esta situación (exención de impuestos, abrogación de leyes proteccionistas, libertad de inversión, mercados francos, etc.) Veamos con detenimiento cada uno de los periodos:

EL PERIODO DE LA ESTABILIDAD, 1823-1827

Como ya se señaló, durante el periodo que se estudia (1823-1861) hubo 51 gobiernos, de los cuales sólo el encabezado por Guadalupe Victoria de 1824 a 1828 pudo completar su mandato, lo cual se debió en gran medida a los recursos provenientes de los primeros empréstitos extranjeros.

Con el fin de ganarse la confianza de la Gran Bretaña y de los demás países europeos, indispensable si se considera que el país vivía acosado por la posibilidad de que España realizara nuevos intentos de invasión, el gobierno de Guadalupe Victoria expidió el decreto del 28 de julio de 1824, mediante el cual reconoció nada menos que los adeudos contraídos por los gobiernos virreinales hasta septiembre de 1810, los créditos obtenidos por los jefes insurgentes desde la proclamación del Plan de Iguala hasta septiembre de 1821 y los contraídos desde esa fecha hasta junio de 1824.⁵ El cumplimiento cabal de este decreto sería demandado posteriormente por la Convención de Londres, como se verá más adelante.

Durante este periodo de 1823 a 1827, México logró afianzar cierta confianza de las potencias de la época y también de las demás naciones latinoamericanas. Los primeros tres dividendos del pago de intereses y amortización de los dos créditos externos contraídos en 1823 habían sido pagados puntualmente; esto había contribuido a que subiera el valor de los bonos mexicanos en la bolsa londinense. J.E. Rodríguez señala que para 1825 los bo-

⁵ SHCP (1960), p. 16.

nos mexicanos se llegaban a cotizar hasta a 89.75% de su valor nominal.

"Colombia [...] y México —señala J. E. Rodríguez— eran considerados los más fuertes de América Española [...] México concedió a aquel país un préstamo sin intereses de 63 000 pesos pagaderos en el plazo de un año y medio."⁶ Perú y Chile también solicitaron créditos a México, pero éste se los negó porque no creía en su capacidad de pago. Esto nos da una idea de la situación económica de México en esos años.

Sobreestimando la favorable situación política debida en gran medida a recursos externos, es decir a factores artificiales, y confiando en que la recuperación económica era un hecho y en proceso de desarrollo, el gobierno de Guadalupe Victoria tomó una de las determinaciones más fallidas de esos años.

Alentado por su antihispanismo y tomando como razón la conspiración del padre Joaquín Arenas, el Congreso determinó el 20 de marzo de 1827, la expulsión de todos los españoles residentes en el país. Esto acabó por provocar una gran recesión de la economía, pues con los peninsulares que abandonaron el país se fue también una importante fuente de capitales, indispensables para el sostenimiento y desarrollo de la economía. Con razón señala Justo Sierra

La expulsión de los españoles decretada por el Congreso atroz, innecesaria y absurda bajo el aspecto social, era una suprema imprudencia política, porque se abandonaba un arma que podía contrarrestar todas las fantasías de reconquista que pudiera acariciar el gobierno español. [con esta medida] la situación financiera ya desastrosa, se complicaría hasta un grado muy difícil de prever.⁷

Esta medida, tomada justo cuando se empezaba a ser por demás evidente la incapacidad financiera del recién independizado país, vino a dar al traste con los esfuerzos por crear una economía sólida y ajustada a las necesidades del país.

⁶ J. E. Rodríguez, *op. cit.*, pp. 168-169.

⁷ Justo Sierra, *La evolución política del pueblo mexicano*, México-Buenos Aires, Gráfica Panamericana, 1950, pp. 194-195.

DE LA PRIMERA SUSPENSIÓN DE PAGOS AL “TRATADO DE PAZ Y AMISTAD” CON ESPAÑA Y EL VATICANO, 1827-1836

En el *Informe de Hacienda 1870* se señala que

Solamente los primeros dividendos [...] se pudieron pagar con regularidad. El artículo 2 del arancel del 16 de noviembre de 1827 había determinado que del producto de las aduanas marítimas, deducidos los gastos de administración, se tomara la octava parte, para el fondo del crédito público, en sustitución del derecho de avería que antes le estaba consignado.⁸

Esto ya hace ver que la situación nacional hacía imposible el cumplimiento de las obligaciones crediticias, razón por la cual su eventual prestigio —su crédito— había empezado a decaer en los círculos bursátiles de Londres y Europa.

Aun así, la medida no rindió los frutos esperados, razón por la cual el gobierno tuvo que tomar medidas complementarias. El 23 de mayo se determina que se aplicara la octava parte de los productos líquidos de las aduanas marítimas, y el importe de los derechos de exportación de oro y plata acuñada, labrada y en pasta, el pago de los dividendos por intereses y amortización de los préstamos externos.⁹

No bastando esta disposición para recuperar la capacidad de pago, [...] se previno en la ley del 28 de octubre de 1828, que se capitalizaran los dividendos vencidos, expidiendo nuevos bonos con un rédito de 5 y 6%, según la procedencia del crédito. No se hizo entonces la capitalización y tampoco se pudieron pagar los intereses en el resto de ese año ni en el siguiente. El adeudo por intereses vencidos y amortización debida, se calculaba por el señor Mangino, que ascendía desde el trimestre de octubre de 1827 hasta el 30 de junio de 1829 a \$4 178 529.¹⁰

⁸ SHCP (1870), p. 91.

⁹ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰ *Ibid.*, p. 98.

En 1827, la casa Barclay, en cuyo poder existían fondos del gobierno mexicano, se declaró en quiebra; los recursos mexicanos (2 244 553 pesos) de esa empresa se perdieron, y el gobierno se vio obligado a suspender el pago de servicios de su deuda el primero de octubre de 1827.¹¹

Desde 1827 hasta 1830 los pagos fueron nulos y el país no pudo contratar nuevos préstamos del exterior.

Esta situación originó la expedición de un decreto el 2 de octubre de 1830, con el propósito de reanudar el servicio de amortización mediante la capitalización de dividendos que se adeudaban y la afectación específica, como fuente de pago, de la sexta parte de los productos de las aduanas marítimas de Veracruz y Tampico. Con base en dicho decreto y con la intervención de la casa Baring y Cía., de Londres, se celebró un convenio por el cual se logró la capitalización de intereses devengados del primero de octubre de 1827 al 30 de abril de 1831 en la siguiente forma: Los intereses del primer préstamo se capitalizarían a razón del 62% y los del segundo del 75%. La casa Baring y Cía., en representación del gobierno de México, emitió bonos por la cantidad de \$ 1 575 800, denominándose a esta emisión "bonos de capitalización".¹²

Para asegurar el cumplimiento de estos acuerdos se facultó, extraoficialmente, a varios agiotistas nacionales que estaban estrechamente ligados con los tenedores de bonos de la deuda mexicana, para que actuaran como sus agentes para cobrar la parte de los ingresos aduanales que se habían reservado en los puertos para el pago de la deuda externa.¹³ Estos acuerdos, como más adelante se verá, sólo fueron cumplidos en una mínima parte.

A pesar de la crítica situación por la que atravesaba el país, los gobiernos de la época se empeñaron en llevar adelante sus proyectos de fomento a la industrial.

El 16 de octubre de 1830 se crea el Banco de Avío para el fomento de la industria nacional, con un capital original de un millón de pesos que se reunió mediante la acumulación de los impuestos del algodón. Por medio de este banco se concedieron préstamos a particulares para la compra y distribución de maqui-

¹¹ SHCP (1960), p. 16.

¹² *Ibid.*, pp. 16-17.

¹³ B. Tenenbaum, *op. cit.*, p. 79.

naria para el uso de diversas ramas industriales, particularmente la textil.¹⁴

Desgraciadamente, los funcionarios del Banco de Avío consideraban que el problema fundamental para echar a andar la industrialización del país (que se había de llevar a cabo de acuerdo con los usos de la época, es decir, por medio de la industria textil) era la obtención de maquinaria moderna. No tomaban en cuenta el problema de la infraestructura que toda industria requiere y, sobre todo, no consideraban el problema de la falta de capitales y de la poca disposición de los capitalistas para invertir en una industria nueva, que no les daría la seguridad que les daba la compra de bienes raíces.¹⁵

Además, el Banco de Avío se encontró, casi desde su creación y hasta 1832, en una situación de permanente falta de recursos para echar a andar los proyectos industriales gubernamentales. En estas circunstancias, la junta de gobierno (del Banco) en turno, determinó la suspensión de pagos de los intereses vencidos sobre los préstamos que había solicitado con anterioridad y resolvió solicitar un empréstito público al tipo de interés que fuera necesario.¹⁶

Esto nos puede dar una idea de la desesperada situación por la que atravesaba en este año el Banco de Avío y, en general, las finanzas públicas, que en este año ya no alcanzaron para mantener un proyecto económico gubernamental tan importante como éste.

El hecho fue que el Banco de Avío proporcionó importantes recursos para el desarrollo de la industria textil en México, pero sus resultados no fueron proporcionales a la inversión.¹⁷

Así pues, los gobiernos mexicanos de la época se veían impedidos para consolidar una economía que pudiera, por la sola vía fiscal, darles alguna holgura económica. Como se verá, el problema del desarrollo económico estable de la economía y los mercados nacionales fue un problema que no se resolvió en los tres primeros cuartos del siglo pasado.

Se debe recordar que la deuda pública del gobierno no era solamente externa. Los montos de la deuda interna siempre fueron de bastante consideración. Desde 1827, los pagos de la deuda externa fueron por demás irregulares. Para 1831, el país ya de-

¹⁴ R. Potash, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 93-94.

¹⁶ *Ibid.*, p. 116.

¹⁷ Véase *ibid.*

bía 34 329 000 de pesos, al exterior, según cálculos de Jan Bazant,¹⁸ y 24 660 694 pesos, por concepto de deuda interna.¹⁹

El primero de enero de 1832, el gobierno de Bustamante suspendió el pago de todos los adeudos internos, y en 1834 empezó a pagar sólo unas deudas en preferencia de otras.²⁰ Lo cual corresponde también al pago irregular de la deuda contraída en Londres en el año de 1823.

Por estos años se negociaba en favor de nuevos créditos, para los cuales se ofrecía todo tipo de garantías, que en la mayoría de los casos no se podían cumplir. "En sesión de la Cámara de Diputados del 19 de abril de 1836 se pretendió autorizar al gobierno para contratar un empréstito por \$ 2 000 000, en plena sesión, el secretario de Hacienda expresó que no era posible la operación porque los prestamistas exigirían nuevas garantías y todas las anti-guas estaban ya hipotecadas."²¹ Tal empréstito no llegó a contratarse, pero muestra la situación del erario.

En 1835 estalla la revolución texana, que exigía la aplicación de la constitución federal. El 2 de marzo de 1836, Texas se separa de México. El 29 de diciembre de ese mismo año, se firma el "Tratado Definitivo de Paz y Amistad entre la República de México y Su Majestad Católica",²² que significa el reconocimiento español de la independencia de México. Ese mismo año se recibe también el reconocimiento de El Vaticano. Todos estos hechos constituyen la firma de paz con tales potencias, lo que puede considerarse como la aceptación plena de la independencia política de México.

LA CONVERSIÓN DE 1837 Y LA PRIMERA CONVENCION INGLESA

El 17 de enero de 1837 el presidente Anastasio Bustamante estableció un banco nacional y ese mismo día lo autorizó a pedir un préstamo extranjero por cuatro millones de pesos. El banco cerró por quiebra en diciembre de 1841.²³

¹⁸ J. Bazant, *op. cit.*, p. 107.

¹⁹ B. Tenenbaum, *op. cit.*, p. 75.

²⁰ *Ibid.*, p. 75.

²¹ SHCP (1960), p. 78.

²² C. Bosh, *op. cit.*, pp. 319-326.

²³ B. Tenenbaum, *op. cit.*, p. 78.

El gobierno determinó realizar la reconversión de su deuda pública externa, mediante la capitalización de sus adeudos atrasados, por concepto de intereses, y para su amortización. Para tal efecto decretó el 12 de abril la creación de un “fondo nacional consolidado” para el pago de la mitad de la deuda extranjera, debiéndose cubrir la otra mitad con terrenos baldíos de los departamentos de Texas, Chihuahua, Nuevo México, Sonora y California, a razón de cuatro acres por libra; asimismo se afectó la sexta parte de los productos de las aduanas marítimas, de Veracruz y Tampico. Entre otras, se estableció como garantía la hipoteca sobre cien millones de acres de tierras baldías en los departamentos arriba señalados, advirtiéndose que si se hacía alguna venta de estas tierras, su precio debería destinarse a la amortización de bonos.²⁴

Debe tenerse presente que ya en marzo de 1836 Texas se había separado de México, y que los otros departamentos en los cuales se ofrecían terrenos baldíos estaban prácticamente desiertos, a causa de las pocas vías de comunicación y el acoso constante de los indios bárbaros que habitaban aquellos vastos territorios. Si bien es cierto que las garantías eran del todo desmesuradas, también es cierto que los riesgos de los tenedores eran sumamente grandes.

Los términos de la ley del 12 de abril —dice J. Casasús— eran de un gran interés para la República, más todavía, eran los mejores que se podían dictar: ¿pero de esto se seguía que habían de ser aceptados sin réplica por los interesados? Al contrario, bastaba que fueran tan benéficos para la Nación para que lastimaran los intereses de los acreedores. ¿Podían éstos, en efecto, darse por pagados de la mitad del importe de la deuda con sólo recibir inscripciones de tierras para emprender después una negociación cuyo éxito no podía preverse y que estaba rodeada de peligros inmensos, amenazada por contiendas políticas y minada aun por su base principal, porque cuando menos se discutía el derecho que se tenía para enajenar tierras de un Estado convertido en departamento y que se había declarado independiente?²⁵

²⁴ SHCP (1960), p. 17.

²⁵ J. Casasús, *op. cit.*, p. 162.

Evidentemente, los acreedores no se podían dar por pagados, pero esto era preferible a quedarse por muchos años sin importes para el pago de la deuda de México.

A pesar de esto, e inspirados en la fe de que les sería benéfica una reconversión, aun a costa de la renuncia, de hecho, de la mitad de la deuda mexicana por diez años, los acreedores aceptaron en un principio los lineamientos de la ley del 12 de abril. Asegurados ya con la autorización del ministerio de Inglaterra, los señores F. de Lizardi, a la sazón representantes de México ante los tenedores de bonos de Londres, mandaron decir al gobierno que por nada detuviera el proceso de reconversión de la deuda, que tan buena acogida había tenido entre los acreedores. Al mismo tiempo, los Lizardi comunican al gobierno, que el monto nominal de la reconversión ascendía a 3 370 500 pesos.²⁶

Pero, a pesar de que el país tenía estas condiciones en su favor, en términos generales, ante una nueva oportunidad de recobrar el crédito nacional en los mercados de dinero de Gran Bretaña y Europa, los gobiernos que siguieron a la ley del 12 de abril vacilaron entre aceptar o no la reconversión de este año. Al final, como se verá, esta cuestión no se resolvió sino hasta 1842.

La Comisión de Hacienda del Senado presentó un dictamen pidiendo la reprobación de la ley del 5 de septiembre y el gobierno, temeroso de que esta comisión representara el sentir de todo el senado, escribió a los acreedores que, debido a la situación desesperada por la cual pasaba el país, le era imposible separar la sexta parte de las aduanas de Tampico y Veracruz, pedía disculpas y se comprometía a solucionar a la brevedad posible el problema de su deuda externa.²⁷

A su vez, los señores F. de Lizardi mandaron decir al gobierno que no suspenderían los efectos de la conversión hasta en tanto no se les diera una orden expresa.

Todas estas diferencias —señala J. Casasús— entre los agentes de Londres y el Gobierno, las vacilaciones constantes de la política del gabinete, la incertidumbre en que se hallaban los tenedores de bonos y el general desaliento con que se miraban todas las cosas que tuviesen relación con México, causaron no pocos perjuicios al crédito de la

²⁶ J. Casasús, *op. cit.*, p. 162.

²⁷ *Ibid.*, p. 154.

Nación y evitaron tal vez que la intervención de Inglaterra en nuestras cuestiones con la Francia nos hubiera salvado del injusto y dañoso bloqueo de nuestros puertos y de aquella guerra tan temeraria como incalificable.²⁸

Precisamente, más que el descrédito del país en materia financiera, lo más grave del asunto de la falta de concreción en la conversión planteada en 1837, fue la falta de apoyo que Inglaterra podría haber brindado a México (al menos un apoyo diplomático) en su conflicto con Francia en 1837. En realidad, a los acreedores ingleses no les importaba que los puertos mexicanos fueran bloqueados por fuerzas francesas, si el gobierno de México no había resuelto nada sobre el otorgamiento, para el pago de su deuda, de la sexta parte de sus recaudaciones de las aduanas de Tampico y Veracruz.

Sin embargo, los esfuerzos de los agentes mexicanos en Londres hicieron posible que los tenedores de bonos se convencieran de que, a la larga, les resultaba perjudicial que los puertos mexicanos permanecieran bloqueados, y logró también que le solicitaran a Lord Palmerson, jefe del gobierno inglés, el 30 de junio, que mediara en el conflicto entre México y Francia, ya que les privaba de recibir la sexta parte que les correspondía de las entradas de los puertos mexicanos.²⁹

Con esta política, como se ve, los tenedores ingleses obligaban a México, a cambio de la mediación de su gobierno en el conflicto con Francia, a aceptar los términos de la conversión del 12 de abril de 1837.

Sin embargo, el gobierno mandó, con fecha de 5 de mayo de 1838, una orden a los señores F. de Lizardi, para que comunicaran a los tenedores que los acuerdos del 12 de octubre quedaban sin efecto; el caso es que no se les aclaraba a los Lizardi si debían, o no, suspender las operaciones de conversión de la deuda. Los Lizardi, mientras tanto, siguieron emitiendo los nuevos bonos de esta vacilante conversión.

Desde luego que este tipo de políticas orquestadas por los gobiernos mexicanos debilitaba su presencia en el exterior y dificultaba la consecución de nuevos créditos, pero también hacían

²⁸ *Ibid.*, p. 156.

²⁹ *Ibid.*, pp. 157-158.

ganar tiempo a los gobiernos, lo cual, en términos generales los beneficiaba, pues siempre por agotamiento de los negociantes ingleses, como suele suceder en estos casos, acababan obteniendo mejores condiciones de pago.

Aquí queda claro que entre los diferentes gobiernos de la época no había una coordinación adecuada ni continuidad de su aparato político y administrativo, lo cual hacía que, en muchas ocasiones, las determinaciones tomadas carecieran de efectividad, de coordinación, de continuidad, y muchas veces, hasta de sentido.

A fin de cuentas, los gobiernos del país iban quedando imposibilitados de actuar con una lógica estratégica y se agotaban en una política de tácticas dispersas y permanentemente variables y descoordinadas entre sí.

Pero ante la inminente invasión de los franceses, el gobierno se apresura, en diciembre de ese año, a comunicar a los tenedores ingleses que no ha dejado de estudiarse la conversión de la deuda y que se buscan resoluciones satisfactorias a los intereses de los acreedores.³⁰

En marzo de 1838 los franceses envían un ultimátum al gobierno de México y reclaman el pago de 600 000 pesos; al no ser pagados, deciden iniciar la llamada guerra de los pasteles. En marzo del año siguiente, y después de afrontar los embates de las tropas de ese país, el gobierno mexicano firma un tratado de amistad con Francia y le reconoce el adeudo de 600 000 pesos.

El primero de junio de 1839 el Congreso aprobó el decreto del 12 de abril de 1837, así mismo dio a conocer las reglas a seguir para el cumplimiento de ese decreto, en lo relativo al establecimiento de colonias y la adquisición de terrenos por parte de extranjeros, que tenía por objeto promover la seguridad de las fronteras. Sin embargo, en ese año tampoco fue posible remitir a Londres la sexta parte de las aduanas de Veracruz y Tampico, destinadas al pago de los dividendos del nuevo fondo consolidado, según lo establecido por la ley del 12 de abril.³¹

El 30 de julio de 1839, el poder conservador declaró que las autorizaciones dadas por el legislativo al ejecutivo el 27 de enero y 19 de abril de 1838 no lo facultaban para emitir bonos mexicanos,

³⁰ *Ibid.*, p. 158.

³¹ SHCP (1870), p. 91.

ni para hipotecar productos de las aduanas marítimas; por lo cual declaraba sin valor la ley del primero de junio de ese año.³²

El 14 de abril del año siguiente, los acreedores comunicaron en Londres a los señores F. de Lizardi que veían la conveniencia de capitalizar de una vez los intereses atrasados que se habían acumulado, después de más de dos años que duraban ya las negociaciones en torno a la ley de conversión del 12 de abril y les suplicaron que lo pusieran de inmediato en conocimiento de su gobierno.³³ Esto da una idea de los efectos conseguidos por los principios de la política gubernamental, arriba señalados, que en casos como éste en el cual un tratado tardaba hasta tres años en ser concretado, provocaban el agotamiento y resignación de los acreedores, quienes a fin de cuentas acababan por aceptar condiciones más favorables para México, con la esperanza de que así pudieran obtener la regularidad en sus pagos, que desde 1827 estaban siendo constantemente suspendidos.

En resumen, la conversión de 1837 no se concluía aún en 1842. Este atraso originó que el gobierno y el Comité de Tenedores de Bonos llegaran a un nuevo acuerdo el 11 de febrero de 1842, por medio del cual, los tenedores cedían 2 495 480 pesos que se convertirían en obligaciones llamadas "debenturas [...] que no causarían interés y que, además, debían ser amortizadas siempre y cuando el agente financiero de México en Londres tuviera fondos sobrantes en su caja".³⁴ A su vez, el gobierno se comprometió a retirar, en vez de la sexta, la quinta parte del producto de sus aduanas marítimas, y que se liquidarían en los dividendos correspondientes a 1842 y 1843. Esto, siempre y cuando los acreedores "hicieran una quita del 50% sobre la suma de los dividendos anteriores a esos años, recibiendo el otro 50% de dichos dividendos en debenturas que no causarían rédito".³⁵

Los acreedores también sufrieron la indecisión del gobierno, el cual a pesar de que este acuerdo se había realizado el 11 de febrero, todavía en agosto de 1842 no lo habían aprobado. El 20 de ese mes, los tenedores mandaban una misiva al gobierno, solicitándole la autorización y ejecución del mismo. El 10 de octubre

³² *Ibid.*, p. 197.

³³ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 174-175.

³⁴ J. Bazant, *op. cit.*, pp. 156-157.

³⁵ SHCP (1960), p. 18.

de ese año, finalmente, el gobierno declaró autorizados los acuerdos del 11 de febrero.³⁶

Dichos acuerdos eran del todo desfavorables, nominal y financieramente, para los acreedores, pues hacían grandes concesiones al gobierno de México, a condición de que pagara siquiera una parte de la gran cantidad de intereses atrasados que se habían venido acumulando ya desde 1827. En esta ocasión, los agentes mexicanos habían sabido negociar favorablemente los acuerdos del 11 de febrero, como más tarde lo harían con otros acuerdos posteriores.

El 15 de octubre de 1842 se llevó a cabo la primera convención inglesa, la cual determinó que, debido a las pérdidas que habían sufrido los súbditos ingleses, desde 1836, por la falta de pago de intereses de la deuda mexicana, así como por algunos préstamos forzosos, el país debía pagar 316 931 pesos.³⁷ Lo cual se agregaba a lo que México ya debía.

Este hecho debe destacarse. Es ésta la primera vez en la historia de la deuda externa mexicana en que el gobierno inglés se manifiesta oficialmente en favor de sus súbditos acreedores. Hasta ese año, las negociaciones entre México y éstos habían tenido un carácter privado, pues nunca el gobierno había establecido negociación alguna con el gobierno inglés en materia de deuda exterior.

DE LA SEGUNDA CONVENCION INGLESA AL TRATADO DE GUADALUPE HIDALGO, 1843-1849

El 22 de febrero de 1843, la Secretaría de Hacienda determinó que los dividendos que vencían el primero de abril de ese año se pagasen la mitad en dinero y la mitad en bonos por su valor nominal, activos diferidos o debenturas. Los señores F. de Lizardi anunciaron que sólo pagarían en efectivo la tercera parte, y lo demás con bonos. Esta acción, lo mismo que otras anteriores igualmente fraudulentas, fue aprobada por el gobierno de la República.³⁸

³⁶ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 187-188.

³⁷ SHCP (1960), pp. 24-25.

³⁸ No se necesita demasiada malicia para sospechar que estas maniobras no sólo beneficiaban a los F. de Lizardi, sino a más de algún político mexicano, que en las cámaras trabajaba por la aprobación de tan fraudulentas operaciones.

En este mismo año, los Lizardi hicieron otra emisión fraudulenta de bonos por 876 032 pesos, para cubrir sus comisiones. También fue aprobada por el gobierno en decreto el 28 de julio de 1843. Estos agentes fueron muy comunes en esta época de gobiernos débiles. ¿No estará pasando actualmente otro tanto en nuestros países?

El 29 de julio de 1843 la Secretaría de Hacienda determinó que el dividendo que vencía el primero de octubre de ese año fuera pagado por entero en efectivo, ya que, según los datos que existían, los fondos remitidos a Londres desde principios de 1840 hasta el 16 de julio de 1843, y con la suma que recibieron los Lizardi de los señores Baring y Cía. por cuenta de la República, había podido cubrirse los dos dividendos correspondientes a 1842 y una tercera parte del vencido el primero de abril; quedando aún más que suficiente para pagar por entero el que se vencía el primero de octubre. Los señores Lizardi, sin embargo, sólo se limitaron a pagar la mitad de los dividendos en dinero en efectivo, lo demás en bonos, y alegaban que lo recibido sólo alcanzaba para esto, lo cual también fue aprobado por el gobierno.³⁹

Los Lizardi pudieron lucrar a expensas del crédito y de los recursos gracias a la gran desorganización reinante por esos años. Durante el tiempo que fueron representantes financieros de México (entre 1836 y 1845)⁴⁰ hicieron una gran emisión de bonos, con lo cual pagaban parte de los dividendos que el gobierno debía a sus acreedores de Londres; el dinero que el gobierno mandaba para este fin era malversado en gran parte por esos individuos, encabezados por Manuel Lizardi, quien vivía permanentemente en Londres y veladamente poseía la nacionalidad inglesa, aunque sin renunciar expresamente a la mexicana.

El caso de los Lizardi nos da una idea más o menos clara de la gran autonomía de que gozaban los representantes financieros de México en Londres, autonomía que les dejaba un amplio margen de acción y que de hecho los ponía por encima de los ministros plenipotenciarios de México en Londres, que fungían también como embajadores, pero que, de hecho, se tenían que supeditar a estos agentes financieros, pues eran ellos quienes manejaban los dineros del país que eran enviados a Londres. Así, se

³⁹ SHCP (1870), p. 243.

⁴⁰ B. Tenenbaum, *op. cit.*, p. 77.

pueden ver casos en que los ministros plenipotenciarios, con órdenes expresas del gobierno, pedían cuentas a los agentes o les ordenaban cómo pagar los fondos recibidos desde México, daban instrucciones a los agentes y éstos los pasaban por alto. Obviamente, ante los tenedores de bonos tenían más autoridad los agentes financieros que los ministros plenipotenciarios.

Supuestamente, los agentes (financieros) debían rendir cuentas a los ministros plenipotenciarios o directamente al gobierno, lo cual no cumplían y que, cuando lo hacían, ofrecían sólo datos falsos. A la falta de recursos que padecía el gobierno en esa época, y que le impedía cumplir puntual y satisfactoriamente con sus compromisos crediticios, se debe sumar al desvío que sufrían los fondos que enviaba a Londres y que corrían por cuenta de los agentes financieros, quienes a pesar de cobrar muy buenas comisiones, acaparaban una buena parte de los recursos llegados a Londres. Por fin, en abril de 1845, el gobierno en el poder se decidió a separar de su cargo a los Lizardi. Al mismo tiempo que les indicaba que entregasen los fondos que tuvieran en su poder y que retirasen los bonos que habían puesto en circulación, cosa que no hicieron.⁴¹

El retraso en el pago de los dividendos vencidos hasta 1845 y el desorden y desconcierto provocado entre los tenedores de bonos, cada vez más impacientes ante los constantes retrasos en el pago de los intereses de la deuda mexicana, obligaron al gobierno a promulgar una nueva ley el 28 de abril de ese año que autorizaba al ejecutivo para liquidar y arreglar "definitivamente" la deuda exterior con las siguientes bases:

... 1a., que no se capitalizaran los réditos; 2a., que el interés que se conviniese no excediese el 5% anual; 3a., que no se aumentase el monto total de la deuda y 4a., que no se enajenasen para su pago los bienes nacionales, ni se hipotecase en todo o en parte el territorio de la República.⁴²

El 5 de marzo de 1846 la Secretaría de Hacienda expidió un decreto que establecía un nuevo fondo consolidado de 4 650 000 pesos con rédito de 5% anual, pagadero por semestres y cuyo fon-

⁴¹ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 192-193 y SHCP (1870), p. 263.

⁴² SHCP (1870), p. 263.

do se pagaría en el lapso de 93 años. En este nuevo fondo se vertirían los bonos diferidos, las debenturas y el pago de los tres dividendos de los bonos activos de la deuda contraída en Londres, que entonces se debían.⁴³

Después de tres resoluciones contradictorias de tres secretarios de Hacienda que aprobaron y rechazaron el proyecto, el 27 de julio de 1847 el presidente en turno, Antonio López de Santa Anna, expidió un decreto que aprobaba definitivamente la creación del fondo consolidado⁴⁴ “rindiendo un tributo de justicia —señala Casasús— al crédito y a la honradez debemos confesar que la conversión de 1846, a pesar de sus defectos, es una de las operaciones mejor ejecutadas de aquella época”.⁴⁵

La creación del fondo consolidado consistía, de hecho, en reconvertir la deuda externa para unificarla en una sola, se recapitalizaban los adeudos por intereses atrasados, y a partir de la fecha de aceptación por parte de México y la Gran Bretaña, aquél empezaría a pagar 5% del interés anual, por el nuevo monto de su deuda. La reconversión resultó del todo beneficiosa para el país, si se considera que con ella quedaban derogadas las antiguas condiciones con las cuales se habían contratado los créditos y de las anteriores conversiones que habían llegado a hipotecar hasta una quinta parte de las aduanas marítimas del país.

Las pérdidas que ocasionaba esta conversión a los tenedores de bonos mexicanos, y la aceptación que tuvo entre éstos da una idea del estado de las negociaciones de la deuda externa de México, que en estos momentos ya había sido reconvertida, por falta de pagos, varias veces. Da una idea también de la política asumida por el Comité de Tenedores de Bonos, que ahora ya no exigía el cumplimiento de las condiciones establecidas en el otorgamiento de los primeros créditos y en las posteriores conversiones, sino algo más realista, el simple envío de remesas de pago a Londres, que se limitarían al pago de 5% anual y de la posterior amortización de la deuda y del pago del fondo consolidado, que se pagaría en el límite de 93 años. Los tenedores se habían resignado ya a obtener menores montos monetarios en el pago de la deuda mexicana que los originalmente previstos.

⁴³ *Ibid.*, p. 272.

⁴⁴ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 214-215.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 217.

Pero aun con esto, debido a la constante inestabilidad del país, los pagos del servicio de la deuda se atrasaban crónicamente, y esta situación amenazaba en 1847 con volverse cada vez más grave, ya que, con la conversión de 1846, el Comité de Tenedores había bajado al máximo sus exigencias de pago. Ceder más en las condiciones de pago hubiese significado casi la claudicación de los acreedores.

Entre 1846 y 1847 México libró una guerra injusta y desigual con Estados Unidos. El 2 de febrero de 1848 fueron firmados los tratados de paz de Guadalupe Hidalgo, por medio de los cuales se consuma el despojo de más de la mitad del territorio nacional y se establece el monto de la "indemnización" por 15 millones de pesos.

Inmediatamente después de firmados los tratados de Guadalupe Hidalgo, el Comité de Tenedores de Bonos vio la mejor oportunidad para resarcirse de sus pérdidas anteriores, e inmediatamente inició la lucha porque la indemnización estadounidense fuera destinada al pago de la deuda externa.

Los tenedores de bonos mexicanos en Londres trataron por todos los medios de que se aplicaran a su crédito los fondos que la República debía recibir de Estados Unidos, en virtud del tratado de Guadalupe Hidalgo. Y para ello esgrimían que el pago de la indemnización estadounidense se daba por los terrenos que México había hipotecado en favor del pago de su deuda, y que por tanto, una buena parte de dicha indemnización les correspondía.⁴⁶

Desde luego que lo expuesto por los acreedores era falso, ya que en las conversiones de 1837 y 1846, en las cuales el gobierno de México había ofrecido en hipoteca una gran cantidad de terrenos baldíos de cinco departamentos del país, ellos no lo aceptaron y no firmaron para el efecto ningún acuerdo.

DEL "NEGOCIO MÁS PROVECHOSO DE LA NACIÓN" (LA CONVERSIÓN DE 1850) A LA CONVENCION DUNLOP-PENAUD, 1850-1859

El asunto de los montos de la indemnización estadounidense que se dedicarían al pago de la deuda fue finiquitado el 14 de octubre de 1850. Con esta fecha el Congreso autorizó al Ejecutivo para en-

⁴⁶ SHCP (1870), pp. 319-320.

tregar un libramiento a los ingleses, a cargo del tesoro de Estados Unidos de 2.5 millones de pesos (¡sólo la sexta parte!), por cuenta de la indemnización, siempre que aquellos aceptaran reducir el rédito de la deuda a 3%, sobre el capital de 10 242 650 libras esterlinas y se diesen por pagados los réditos vencidos hasta la aprobación del arreglo.

Esta ley también autorizaba al Ejecutivo para asignar al pago de los nuevos réditos, 25% de los derechos de importación de todas las aduanas, 75% de las exportaciones de las del Pacífico y 5% de las del Golfo.⁴⁷

El decreto del 14 de julio fue aprobado en Londres en diciembre de 1850, con éste el país se ahorraría un millón de pesos anuales, o lo que es lo mismo, disminuiría la deuda en 40 por ciento. Con razón señalaba el escritor Manuel Payno, a la sazón secretario de Hacienda: "De cualquier manera que se haga la operación aritmética, resulta que éste es uno de los negocios más provechosos que a hecho la nación desde que conquistó su independencia."⁴⁸

Efectivamente, el éxito de la renegociación de la deuda del 14 de octubre fue obra y gracia del autor de *Los Bandidos de Río Frio*, Manuel Payno, quizá el mejor y más constante secretario de Hacienda que haya tenido el país en esos años. A él se debe también, en gran parte, que no se hayan incluido en este decreto el monto de los bonos que por 200 000 libras habían emitido ilegalmente los Lizardi y que habían sido firmados por José María Luis Mora, ni tampoco los bonos diferidos, emitidos también por los Lizardi. Aceptar la inclusión de estos bonos implicaba dar marcha atrás en la negociación, pues ya se había demostrado ante los tenedores que éstos habían sido emitidos fraudulentamente.

Así pues, de la indemnización estadounidense por el despojo de más de la mitad del territorio de México, se pagaron a los acreedores un total de 3 241 409 pesos.⁴⁹

El segundo dividendo de la nueva conversión del 14 de octubre, y que venció el 31 de diciembre de 1851, fue pagado puntualmente, sin embargo, no pasó lo mismo con el dividendo correspondiente al 30 de junio de 1852. El señor Prieto, secretario

⁴⁷ SHCP (1870), p. 339 y J. Casasús, *op. cit.*, pp. 233-240.

⁴⁸ M. Payno, *Informe de Hacienda 1852*, citado en SHCP (1870), p. 340. También J. Casasús, *op. cit.*, pp. 233, 239 y 240.

⁴⁹ Véase cuadro 5 de anexos.

de Hacienda en 1852, informaba el 28 de octubre ante la Cámara de Diputados que era muy probable que tampoco el dividendo que vencía el 31 de diciembre fuese pagado.⁵⁰

Se puede ver entonces que las condiciones pactadas en la conversión del 14 de octubre de 1850 fueron cumplidas cabalmente por México hasta 1851. Se observa, sin embargo, que a partir de 1852 el gobierno volvió a incumplir el pago de los dividendos. El respiro dado a la economía nacional por los 15 millones de pesos de la indemnización estadounidense habían empezado a agotarse en este año.

En el informe de Hacienda presentado en 1870 por Matías Romero se enumeran los hechos más importantes de la hacienda mexicana del año económico 1852-1853 y son bastante ilustrativos del estado de las finanzas públicas:

- I. Los incidentes ocurridos respecto del pago de dividendos de la deuda contraída en Londres.
- II. La condenación del secretario de Hacienda que autorizó la salida, libre de derechos, de dos millones y medio de pesos, destinados a los tenedores de bonos en Londres.
- III. Los incidentes relacionados con el pago de dividendos de la deuda interior.
- IV. La expedición de dos nuevo aranceles, el primero con alza, y el segundo con baja de derechos.
- V. Lo ocurrido respecto al arreglo y pago de varios créditos extranjeros.
- VI. Los incidentes ocurridos respecto de la venta de permisos de algodón.
- VII. Los incidentes acontecidos con relación a los arrendamientos de casas de moneda.
- VIII. Lo acontecido respecto de la liquidación de la empresa del tabaco.
- IX. Un proyecto de banco nacional que debía administrar las rentas públicas, propuesto por D. Manuel Escandón el 20 de abril de 1853.
- X. El restablecimiento de las alcabalas, capitación y de otros impuestos decretados por la dictadura de Santa Anna, en los últimos meses del año económico.⁵¹

⁵⁰ SHCP (1870), p. 371.

⁵¹ *Ibid.*, p. 389.

La causa de que el país no haya remitido puntualmente los dividendos correspondientes a 1852 era en principio, como se mencionó anteriormente, la desastrosa situación de la economía. Sin embargo, también se debió, aunque en menor medida, a ciertos problemas técnicos que presentó el envío de recursos por concepto de la indemnización estadounidense.

La ley del 14 de octubre de 1850 autorizaba un envío de 2.5 millones de la indemnización a los acreedores de Londres. Manuel Payno entregó al presidente del Comité de Tenedores de Bonos un libramiento por esa cantidad. Estados Unidos, sin embargo, manifestaron que no podrían pagar ese libramiento puesto que la obligación que habían contraído en el Tratado de Guadalupe (Hidalgo) establecía que el pago se haría en la ciudad de México. Sin embargo, del último abono de la indemnización establecida en el Tratado de Guadalupe, el gobierno envió los 2.5 millones, establecidos por la ley del 14 de octubre, a los tenedores de bonos mexicanos en Londres.⁵² Toda esta cantidad salió del país libre de derechos y el traslado corrió por cuenta de los acreedores, en junio de 1852.

Se podría decir que éste fue el último pago efectuado por el gobierno de México en 1852. De aquí en adelante el pago de dividendos volvería a atrasarse crónicamente, tal como había ocurrido hasta antes de la firma del Tratado de Guadalupe. De hecho, el pago de los 2.5 millones establecido en la conversión del 14 de octubre de 1850 fue hecho con un retraso considerable, aunque, esta vez, por causas ajenas al gobierno.

El caso es que conforme se fueron agotando los recursos provenientes de la indemnización estadounidense, fue decayendo proporcionalmente la capacidad de pago de México, lo mismo que su estabilidad política. En 1852

El crédito de México —refiere Ignacio Ramírez— había bajado en la proporción que se consumía el dinero de la indemnización norteamericana, como que cada peso cercenado arrebatava una esperanza y un derecho. A la entrada del nuevo ministerio, los fondos se habían agotado, con lo que se encontró en la real y absoluta imposibilidad de cumplir esa ley misma —la del 14 de octubre—, objeto antes de tantos reclamos y protestas. Los acreedores pedían que, o se les retor-

⁵² SHCP (1870), p. 372.

nara a su antiguo estado, o que se les cumpliera con lo que se les había ofrecido. La alternativa era inevitable, y la total negativa tan odiosa e injusta, que ningún hombre de honor podía resolverse a pronunciarla.⁵³

La ley que tanta resistencia había tenido de los acreedores para su autorización, por las pérdidas que ella les traería, y que tan benéfica era para México empezó a ser violada por éste, ya en 1852.

Para 1853, la situación se había agravado aún más, los recursos de la indemnización se habían agotado definitivamente y la economía no presentaba signos de desarrollo, la situación política tampoco. En marzo de este año, el secretario de Hacienda, Lombardini, arrendó a los acreedores ingleses Manning y Mac Kintosh nada menos que las casas de moneda de Guanajuato y Zacatecas (con valor de cinco millones de pesos) por 250 000, y enajenó a otros acreedores tierras que pertenecieron a los indios.⁵⁴ Tal era la situación del país.

En este año de 1853 se llevaron a cabo dos convenciones: una española y otra francesa, para arreglar el problema de la deuda externa de México. La convención española tenía como objeto arreglar el pago de lo adeudado por México, por los créditos otorgados a la Nueva España. Estas reclamaciones ya habían sido materia de las convenciones de 1847 y 1853, el gobierno reconoció como deuda legítima todas las cantidades reclamadas por los súbditos españoles, presentadas antes del 14 de noviembre de 1852.⁵⁵

La primera y segunda convenciones francesas se llevaron a cabo en diciembre de 1851 y tuvieron como finalidad liquidar un crédito a los señores Serment P. Fort y Cía. y G. Drusina y Cía., que provenía de un préstamo por 1 880 000 de pesos, cuyos pagos fueron suspendidos en 1846, y para arreglar la cuestión de un crédito otorgado por la Cía. Jecker Torre a México y que, de acuerdo con la ley del 30 de noviembre de 1850, debería haber quedado sujeto a la consolidación de la deuda pública ordenada en dicha ley.

El 30 de junio de 1853 se llevó a cabo también, la tercera convención francesa. En ésta se establece la creación de un fondo de amortización para la extinción de los créditos franceses, compues-

⁵³ Citado en SHCP (1870), p. 373.

⁵⁴ B. Tenenbaum, *op. cit.*, p. 142.

⁵⁵ SHCP (1960), p. 27.

to por 25% de los impuestos de importaciones francesa a México. Una vez realizada la liquidación se reconoció un adeudo por 1 014 025 pesos.⁵⁶

El 30 de diciembre de 1853 se suscribió entre México y Estados Unidos el Tratado de la Mesilla por medio del cual México cedía el territorio del mismo nombre a los estadounidenses a cambio de 15 millones de pesos. ¡La misma cantidad que había recibido por concepto de la *indemnización* por el despojo de la mitad del territorio! Estos recursos vendrían a dar otro respiro a la economía, similar al proporcionado a la indemnización estadounidense de 1848. El gobierno no empezó a recibir el dinero sino el primero de junio de 1854, cuando el gobierno de Estados Unidos entregó un giro de siete millones de pesos.⁵⁷

En 1854, Ignacio Comonfort fue autorizado para contratar un crédito de 500 000 pesos para la compra de material bélico. A fin de cuentas sólo logró contratar un crédito por 57 680 pesos en giros y 9 000 en oro del español Gregorio Ajuria, esto a cambio de ¡la mitad de las ganancias del puerto de Acapulco! y el compromiso de rembolsar 60 000 pesos con intereses muy elevados.⁵⁸

El primero de enero de 1854 los tenedores de bonos de la deuda externa de México recibieron sus últimas 153 624 libras, pues la Revolución de Ayutla que estalló en el mes de marzo hizo que, en adelante, todos los fondos gubernamentales fueran destinados enteramente al sostenimiento de la guerra.

En 1855, al triunfo de los liberales con Ignacio Comonfort a la cabeza del poder se planteó la desamortización de los bienes del clero. Los tenedores de bonos recibieron con agrado esta noticia, pues consideraban que la deuda mexicana podría ser pagada con los recursos que generara esta medida. La situación empezaba a tomar visos bastante graves para el país que, desde 1821, cuando consiguió su independencia, no había logrado tener más de cuatro años seguidos de estabilidad política.

Para fines de 1856 los tenedores de bonos mexicanos reclamaban ya el pago de 102 638 912⁵⁹, y lo hacían conscientes de que, con la desamortización de los bienes del clero, el gobierno liberal

⁵⁶ SHCP (1870), pp. 550-551 y SHCP (1960), pp. 28-29.

⁵⁷ B. Tenenbaum, *op. cit.*, pp. 151-152.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 159.

⁵⁹ De los cuales 51 208 250 correspondían a la deuda exterior de México, 40 millones a la deuda interior y 11 430 662 a las convenciones diplomáticas.

de Comonfort contaría con recursos importantes para abonar el pago de su deuda.

Sin embargo, hasta diciembre de 1856 se habían desamortizado bienes raíces, la mayoría de la Iglesia, que tenían un valor de 23 millones de pesos; pero esta suma sólo produjo al gobierno la cantidad de 1 083 611 pesos: 675 308 en efectivo y el resto en bonos de la deuda interior y en certificados de la tesorería.⁶⁰

Como se ve, la desamortización no surtió los efectos esperados. El pago de la deuda quedó, una vez más, propuesto indefinidamente. El 21 de febrero de 1856 se celebró un convenio con los Lizardi para que terminaran con el asunto de las 784 350 libras en bonos que ilegalmente habían emitido, durante la convención de 1837. Estos se comprometieron a entregar esa cantidad en el plazo de seis meses, lo cual lo podían hacer devolviendo los bonos o pagando en efectivo 60% de esa suma; el gobierno, a su vez, se comprometía a pagar los adeudos que tenía con la Casa Lizardi y Cía.⁶¹ Sin embargo, cuando un representante mexicano pasó a Londres a cobrar la suma indicada, se encontró con que la compañía Lizardi había sido disuelta, sin ningún rastro de sus antiguos directivos: los Lizardi habían vuelto a burlarse del gobierno mexicano.

La ley del 23 de enero de 1857 determinó que por los derechos de importación designados al pago de la deuda externa, consignada en la ley del 14 de octubre de 1850, los administradores de las aduanas girasen libranzas en favor de los agentes de los tenedores de bonos. Una vez aceptadas las letras, se entregaran a los agentes y luego de efectuarse la entrega, cesaría la responsabilidad del gobierno. Los agentes deberían remitir al Banco de Inglaterra los fondos que colectasen, a la consignación de la agencia financiera de la República, y de la Comisión Tenedora de Bonos; los gastos de transporte correrían por cuenta de la República.⁶²

Poca era en realidad la fuerza que los agentes de los tenedores apostados en las aduanas podían tener sobre los aduaneros mexicanos. Era difícil establecer, por un lado, el monto total de los ingresos y egresos de las aduanas, puesto que se tenían que hacer envíos casi diarios a la capital; por otro lado, quienes llevaban las

⁶⁰ J. Bazant, *op. cit.*, p. 74.

⁶¹ SHCP (1870), p. 466.

⁶² *Ibid.*, p. 463 y J. Casasús, *op. cit.*, pp. 232-233.

cuentas eran precisamente los agentes aduaneros de México y no los tenedores de bonos; de esta manera, era muy fácil defraudar a los representantes extranjeros.

Lo importante de la ley del 30 de enero fue que reestableció momentáneamente la confianza del Comité de Tenedores de Bonos, cosa muy importante si se considera que el país estaba al borde de la guerra de los tres años, que habría de definir finalmente la lucha entre liberales y conservadores.

Durante dicha guerra, cada partido eligió su gobierno; la negociación de los tenedores se complicó más todavía con este hecho, pues cometieron el grave error de establecer acuerdos con ambos gobiernos. Al final, el gobierno liberal sólo dio por buenos los bonos que había firmado y desautorizó los de la reacción.

El 15 de septiembre de 1857 la Secretaría de Hacienda publicó las medidas adoptadas para la resolución del problema de la deuda con Francia: se aceptaba el monto de lo reclamado por súbditos franceses y se les renovaban los bonos que tuvieran en su poder.⁶³

El primero de agosto de 1858 se firmó entre los tenedores de bonos y el canciller de la reacción, Joaquín María Castillo, un acuerdo por medio del cual, el interés de 3% estipulado por la convención de 1851, subía a 6%. Aunque esta convención era nula para el gobierno legítimo de la República, lo mismo que los demás actos de la reacción, por una "confusión", el gobierno nacional la aceptó como legítima; en algunos pagos que se hicieron en 1860 ya con el gobierno liberal en la ciudad de México, se pagó el 6% acordado por la reacción con los tenedores. "De esta manera —señala el informe de Hacienda de 1870— las bases de la convención del 4 de diciembre de 1851 se alteraron en dos puntos sustanciales: primero, en aumentar del 3 al 12 % los derechos de importación y, segundo, en duplicar el interés de los créditos, que del 3 se elevó al 6 por ciento."⁶⁴

El caso es que los movimientos antes descritos tenían casi el exclusivo fin de posponer el pago de los intereses atrasados que desde hacía años se habían venido acumulando en perjuicio del crédito nacional.

Ya desde diciembre de 1858, cuando no se había pagado con puntualidad el pago de las asignaciones de las convenciones ingle-

⁶³ SHCP (1870), pp. 475-476.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 484.

sa y francesa, los agentes diplomáticos residentes en la ciudad de México exigieron a ambos gobiernos, el liberal y el conservador, el pago inmediato de los intereses atrasados. El caso es que, desde este año y hasta la navidad de 1860, el gobierno legítimo y liberal sin decretarlo, estableció una moratoria *de facto* en el pago de los intereses de su deuda externa.

En febrero de 1860, el secretario de Relaciones, Melchor Ocampo, informaba que, desde enero de ese año, los comandantes de las fuerzas armadas de Francia e Inglaterra, apostadas en la isla de Sacrificios, repitieron con más fuerza los reclamos por la detención de los pagos de los adeudos reconocidos a sus súbditos. Informaba también Melchor Ocampo que el gobierno constitucional no había podido rehusarse a pagar las cantidades que se habían estipulado con los acreedores y que se habían negado a que agentes nombrados por los acreedores ingleses y franceses inspeccionasen las aduanas nacionales.⁶⁵

Ya en los primeros meses de 1859 se veía venir la vorágine de la intervención y del segundo imperio. Por estos días, el gobierno reaccionario instó a los ministros de Francia, Inglaterra y España para que sus buques de guerra instalados en las costas veracruzanas exigiesen al gobierno constitucional que reanudara sus pagos y que obligara al Ministerio de Hacienda a aumentar las asignaciones de las convenciones. Con este propósito se armó y equipó una escuadrilla en La Habana, para coadyuvar a la toma de Veracruz,⁶⁶ donde estaba asentado el gobierno constitucional del presidente Juárez.

El 26 de enero de 1859 se firmó la convención Dunlop-Penaud con los representantes de las fuerzas armadas francesas e inglesas apostadas frente a las costas de Veracruz. En dicha convención se reclamaba al gobierno constitucional la falta de pagos y el préstamo forzoso arrancado a un ciudadano inglés en Tamaulipas, reclamaban asimismo, el cumplimiento de las convenciones inglesas y francesas. Obligado por esta convención el gobierno constitucional expide órdenes para que queden intactas 25% de las importaciones correspondientes a la deuda inglesa; 10% de la convención inglesa y 25% de las importaciones de la convención

⁶⁵ Carta de M. Ocampo, Srío. de Relaciones a los gobernadores de los estados en 15 de febrero de 1850, citado en SHCP (1870), p. 486.

⁶⁶ SHCP (1960), p. 20.

francesa. Dichas reclamaciones se estaban haciendo en las circunstancias más críticas para el partido liberal y las amenazas que hacían las fuerzas navales extranjeras podían llevar muy fácilmente a una relación desastrosa

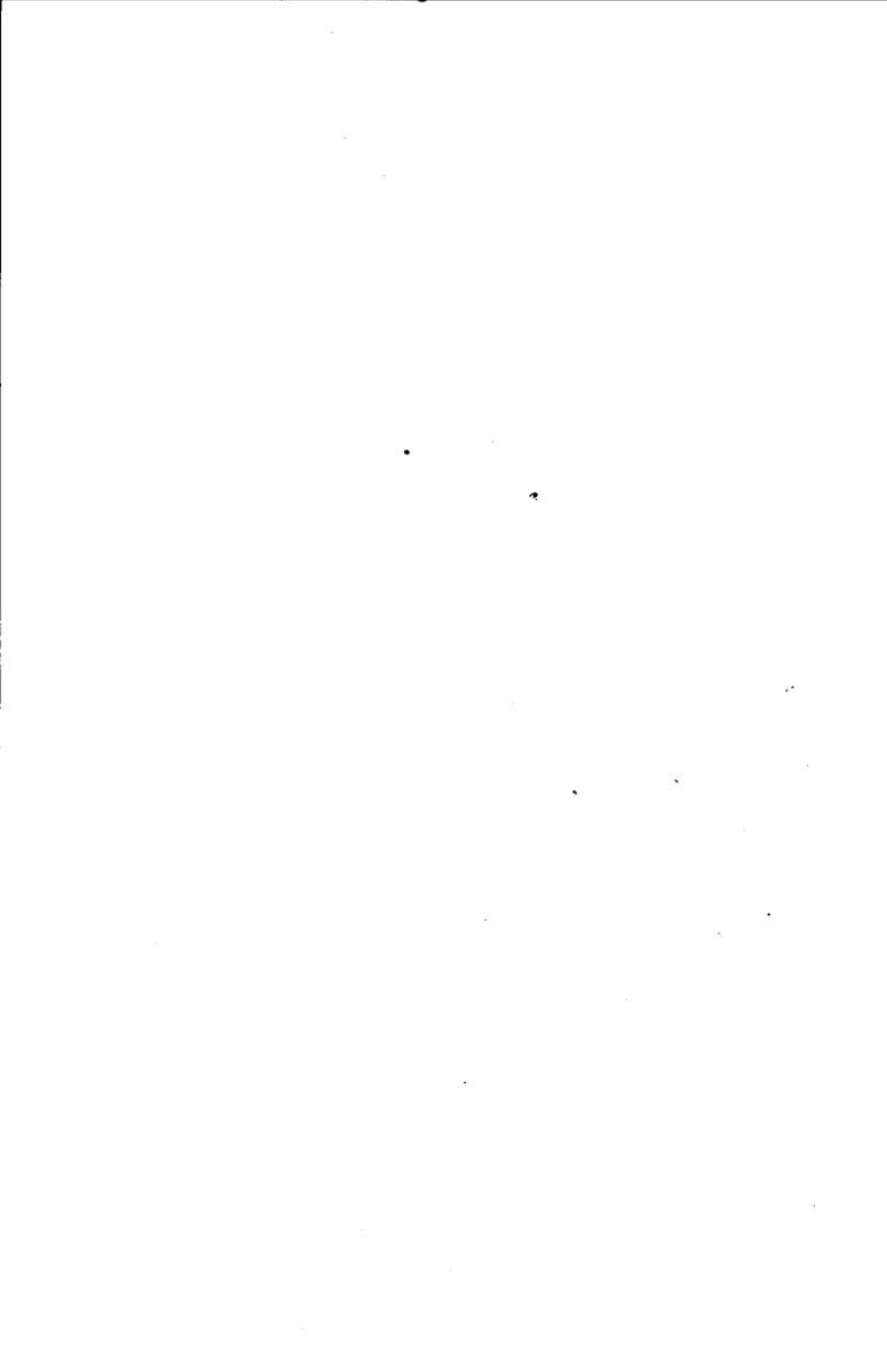
... el gobierno —dice J. Casasús— no quiso conceder todo lo que se pedía, para no dar lugar a posteriores y más exageradas exigencias, sino que se limitó a otorgar todo género de garantías para la seguridad del pago de las deudas reclamadas, siempre que fueran compatibles con el honor y dignidad nacionales.⁶⁷

Si se dice que el partido liberal atravesaba por sus días más difíciles, era porque los pasaba como gobierno; la debilidad y carencia de proyectos y de fuerza de los conservadores quedaba expuesta, en cambio, en su ya prematura búsqueda de la ayuda extranjera y de las trabas que contra el gobierno constitucional expusieron ante los ministros y militares extranjeros.

Aunque los liberales no entraron a la ciudad de México, sino hasta la navidad de 1860, fueron ellos quienes conservaron la representatividad mayor de los asuntos nacionales. Si bien es cierto que los acreedores entablaron negociaciones con el gobierno reaccionario; es muy cierto que siempre dieron más importancia a los liberales y que si negociaron con los conservadores fue sólo como una forma de presión ejercida hacia el gobierno constitucional para orillarlo a la concesión de mayores derechos de los acreedores sobre las entradas de las aduanas del país.

⁶⁷ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 336-337.

CAUSAS Y CONSECUENCIAS
DE LA MORATORIA DE 1861



BALANCE DE LOS SUCESOS OCURRIDOS PREVIOS A LA DECLARACIÓN DEL 17 DE JULIO

El 17 de noviembre de 1860 fuerzas de la reacción asaltaron la legación británica de la calle de las Capuchinas en la ciudad de México, llevándose un botín de 660 000 pesos destinados al pago de bonos de la deuda de México en Londres.¹ Este hecho vino a agravar las relaciones entre México y sus acreedores, ya de por sí bastante delicadas. Y aunque este atraco fue cometido por fuerzas de la reacción, el gobierno constitucional y liberal se vio muy afectado, pues el hecho repercutía contra la imagen de todo México.

Sin embargo, ya antes, en septiembre de ese año, fuerzas liberales al mando del general Echegaray y por órdenes de Santos Degollado habían interceptado una conducta monetaria en San Luis Potosí —conocida como de laguna seca— también destinada al pago de la deuda. En esa ocasión, el botín ascendió a 1 127 338 pesos.²

Tuvo más repercusión, sin embargo, el atraco perpetrado contra la legación británica de la ciudad de México, pues lo extraído de ahí estaba ya destinado única y exclusivamente al pago de bonos de la deuda mexicana en Londres. Además, el asalto a la legación británica de Las Capuchinas significaba, de acuerdo con las convenciones diplomáticas, un ataque al territorio inglés.

Hasta antes de estos hechos las faltas de los diversos gobiernos mexicanos habían consistido en el mero incumplimiento del pago de servicios de la deuda externa que, como ya se mencionó en el capítulo uno, estaba contratado con particulares y no con organismos oficiales. De esta manera, el gobierno británico no había asumido todavía una posición oficial y formal al respecto, pues hasta entonces se había concretado casi exclusivamente a solicitar de los diferentes gobiernos de México mayores atenciones para sus súbditos.

Se debe recordar que la guerra de Reforma continuó todavía hasta fines de 1860; sus costos no permitían al gobierno liberal (que era el que controlaba las aduanas más importantes del país) desviar recursos al pago de su deuda, pues esto hubiera implicado ceder terreno a los conservadores en el plano militar. Por esto, du-

¹ SHCP (1870), p. 529.

² J. Casasús, *op. cit.*, pp. 337-338.

rante toda esta guerra se aplicó de hecho una moratoria parcial e intermitente.

Una vez afianzado en el poder y en la capital del país, el gobierno constitucional procedió a entablar negociaciones con el capitán Aldham, para entonces jefe de las fuerzas armadas británicas apostadas en aguas territoriales de México, con quien el 15 de diciembre, finalmente, se llegó a importantes acuerdos. El gobierno mexicano se comprometía a cumplir, a partir del primero de enero de 1861, con las disposiciones acordadas en la convención Dunlop-Penaud (que no se habían cumplido en todo el año de 1860); se comprometía además a reservar el pago de la deuda 10% de los derechos de importación de todos los buques llegados a los puertos de Veracruz y Tampico.³

Con la habilidad expuesta en negociaciones pasadas, el gobierno mexicano procedía una vez más a otorgar garantías y promesas que de antemano sabía no podría cumplir. Una vez más se volvía a salir del escollo dando en hipoteca una parte más de las muchas veces hipotecadas aduanas del país. Los acreedores ingleses se conformaron una vez más con los ofrecimientos del gobierno mexicano, que, ahora sí, se vislumbraba como fuerte, estable y duradero.

Desde luego que no por esto, el gobierno liberal iba a aumentar su capacidad de pago. La economía se encontraba en las mismas condiciones que en los cincuenta años anteriores: estancada, en bancarrota, desarticulada y sin capitales para ser reactivada.⁴

Si a este hecho se le agrega la necesidad de mantener un ejército numeroso y una estructura burocrática hipertrofiada, entonces se podrá entender por qué Juárez se vio imposibilitado para suspender, una vez que arribó a la ciudad de México, la moratoria parcial y *de facto* que hasta entonces prevalecía.

³ SHCP (1870), p. 531 y J. Casasús, *op. cit.*, p. 338.

⁴ "En la época estudiada (la Reforma) México era un país sólo desde el punto de vista político y territorial, pues tanto en su vida económica como en su organización social, la realidad tendía fronteras y establecía abismos casi infranqueables, que amenazaron constantemente su unidad como nación. La extensión considerable de su territorio, la escasa población, la carencia de comunicaciones y transportes, el retraso económico y los violentos contrastes sociales, así como la formación natural de estrictos intereses locales, muy alejados los unos de los otros, hacían de México una entidad política que tenía mucho de ficción. El país se dividía en zonas de actividad económica prácticamente aisladas, de carácter consuntivo, donde el escaso comercio era el único vínculo interno." F. López Cámara, *op. cit.*, p. 338.

Así, en el año crítico de 1861 se vieron catalizadas las cuestiones que sobre la deuda externa de México se habían venido gestando en los últimos 38 años de vida independiente, a lo largo de los cuales se habían repetido y multiplicado las conversiones, recapitalizaciones y moratorias *de facto*, en el pago de dividendos.

Desde el triunfo de la Independencia en 1821 hasta el año 1861, el único gobierno que pudo sostenerse durante todo su mandato fue el de Guadalupe Victoria (1824-1828). Después, ninguno más pudo completar su periodo normal. Del mismo modo, el pago del servicio de la deuda externa se hacía en condiciones de constante irregularidad.

En 1827, 1832, 1838, 1846, 1847 y 1854⁵ y desde 1858 hasta 1860 se habían suspendido los pagos a los acreedores de Londres. Finalmente, después de un sinfín de negociaciones, de acuerdos y tratados, los gobiernos mexicanos no habían podido saldar la deuda externa que para entonces triplicaba ya su valor original.

En 1861 estalló finalmente la problemática política y crediticia que se había venido gestando desde 1827, cuando, sin declaración previa de moratoria, se empezaron a suspender los pagos de intereses y dividendos de la deuda externa.

Al término de la guerra de Reforma, pues, los liberales se encontraron con una situación política y económica semejante a la que encontró Iturbide al tomar el mando del país en 1821; semejantes a las encontradas por Guerrero en 1829; similares a las imperantes al concluir las exitosas conversiones de 1837 y 1850. En todo el periodo que va de 1823 a 1861, el país había sufrido muy pocos cambios. Empero, las condiciones externas no eran las mismas. Los proyectos que los acreedores tenían con México habían cambiado sustancialmente, también había cambiado la experiencia en las negociaciones con México y había cambiado, también, cosa muy importante, la imagen que se tenía de nuestro país.

Los sucesos ocurridos en este año económico —dice Matías Romero— fueron, sin duda, de la mayor trascendencia para la nación, a causa de haberse preparado y comenzado en él, la intervención extranjera en los negocios interiores de la República. El gobierno nacional permaneció, durante todo este año en la Ciudad de México, y la guerra civil continuó, siendo considerable el número de bandas

⁵ J. Bazant, *op. cit.*, p. 75.

armadas que recorrían el país sin poderse sostener en ningún punto, ni tampoco población alguna de importancia; pero ocasionando siempre inquietud, malestar, aumento de gasto y disminuido [*sic*] de ingresos. Los sublevados y los descontentos concibieron una gran esperanza y vieron un apoyo en la intervención extranjera que se preparaba, y es seguro que sin este aliciente, habría sido posible al gobierno restablecer y consolidar completamente la paz en la República.⁶

El 17 de enero de 1861, la Secretaría de Hacienda resolvió tomar como buenos los bonos que la reacción expidió en favor de los acreedores durante la guerra de Reforma.⁷ Esto lo hizo con el fin de ganar la confianza de los británicos y de aligerar las tensiones. Esta medida se inscribe en la lógica de los acuerdos del 15 de diciembre del año anterior, por medio de los cuales México se comprometía a pagar puntualmente, a partir de enero de 1861.

Sin embargo, aunque los decretos del 15 de diciembre de 1860 y los del 17 de enero de 1861 tuvieron momentáneamente efecto favorable en las tensas relaciones entre México y sus acreedores, no tenían posibilidades de ser cumplidos ni siquiera en su más mínima parte. Ambas medidas sólo lograron posponer lo inevitable: el enfrentamiento con los gobiernos de los acreedores, que por aquellos días de inicios de 1861, ya no se veía como algo remoto, sino como algo posible e inclusive inmediato.

A principios de 1861, la problemática hacendaria adquirió proporciones alarmantes. El déficit del sector público era enorme, los egresos, tal como había ocurrido desde 1827, superaban los escasos ingresos; los burócratas y la milicia no tenían cubiertas sus asignaciones; los jefes militares estaban apoderados de los puertos y los gobernadores de los estados disponían a su arbitrio de las escasas rentas federales que se recaudaban; los acreedores reclamaban el pago de dividendos de la deuda externa y hacían enormes esfuerzos para obtener abonos, aunque fueran de poca importancia.

Considerando entonces el gobierno —dice J. Casasús—, en medio de esta situación borrascosa, que la primera necesidad de la Nación era existir, que su conservación interior corría inminente peligro, si para atender a sus legítimos acreedores dejaban de satisfacer los gastos

⁶ SHCP (1870), p. 546.

⁷ *Ibid.*, p. 538.

que las necesidades de su existencia le imponían, recurrió a decretar el 30 de mayo, entre otras medidas que estimaba indispensables para el arreglo de la hacienda pública, la suspensión de todos los pagos de la deuda nacional, exceptuando tan sólo la parte de ella comprendida en las convenciones diplomáticas y créditos de la conducta de Laguna Seca.⁸

Este decreto, entonces, viene simplemente a formalizar una situación de hecho y se inscribe, éste sí, dentro de una lógica de negociación con Inglaterra. Con esta medida —y con su posterior abandono— se intenta y se logra ganar tiempo.

COYUNTURA NACIONAL E INTERNACIONAL EN QUE SE DA LA MORATORIA

En el contexto internacional, se tenía la imagen de que México era un país que nunca podría alcanzar una paz estable y duradera que contribuyera a establecer un gobierno fuerte que, a su vez, fomentara las inversiones que pusieran en movimiento su gran potencial económico. Una vez derrotados, los conservadores más radicales se encargaron de fortalecer esta imagen. Con este fin empezaron a comunicarse con los principales artífices de las políticas imperiales de la época para proponerles la instauración de un nuevo imperio en México.⁹

Así, las potencias europeas de la época y, principalmente Francia, se sentían muy atraídas por la idea de imponer desde el exterior un gobierno monárquico que respondiera a sus intereses sobre México y, que a su vez, pusiera freno a la política expansionista de Estados Unidos. Eran aquellos los años de su veloz expansión política, económica y militar sobre América Latina, los años de su Doctrina Monroe.

Como ya se señaló en el primer capítulo, el estadista estadounidense Jefferson manifestaba ya en 1786 su temor de que las colonias españolas se independizaran antes de que Estados Unidos tuviera la suficiente fuerza como para adueñarse de ellas. Temía

⁸ J. Casasús, *op. cit.*, p. 344; SHCP (1870), p. 546.

⁹ Díaz Lilia, "El liberalismo militante", en *Historia general de México*, vol. 3, México, El Colegio de México, pp. 121-124

Jefferson que si esto no ocurría así, sería Inglaterra la que sacaría partido de dicha independencia.¹⁰ Vemos aquí cómo, en el plano internacional, la primera preocupación de Estados Unidos, ya para fines del siglo XVIII, era precisamente que Inglaterra se adueñara del territorio que ya vislumbraba como su futura neocolonia.

Es claro que las potencias europeas estaban al tanto de los proyectos estadounidenses sobre América Latina, y actuaban de acuerdo con sus intereses, pues también veían en México el mercado que daría cabida a sus capitales y mercancías, excedentes en los mercados europeos. De esta manera

Tanto para las potencias europeas como para los Estados Unidos —dice López Rosado— nuestro país fue un vasto campo de confrontación durante la primera mitad del siglo XIX. La expansión económica y comercial de dichos países, las necesidades estratégicas que les imponían sus respectivas políticas internacionales y otros factores de la coyuntura histórica de entonces explican el particular interés que les despertaba México.¹¹

Obviamente Francia e Inglaterra, y hasta España, tenían estrategias de intervención muy distintas.

En el plano nacional, para 1861 había quedado atrás la llamada guerra de Reforma. El país vivía una de las crisis económicas más graves de su vida independiente, la economía estaba en bancarota y las arcas de la nación completamente vacías. Casasús apunta que

la cuestión hacendaria tomó a principios de 1861 colosales proporciones; el deficiente (*sic*) que se presentaba era imposible de cumplir, los empleados no tenían cubiertas sus asignaciones, los jefes militares apoderados de los puertos y los gobernadores de los estados disponían a su arbitrio de las escasas rentas federales que se recaudaban, los ministros y los agentes de los acreedores reclamaban el pago de sus dividendos, de intereses y todos los demás que tenían créditos contra el erario hacían esfuerzos para obtener abonos aunque fueran de poca importancia a condición de que les permitiera aumentar el agio y la especulación.¹²

¹⁰ A. Cué Cánovas, *op. cit.*, p. 198.

¹¹ D. López Rosado, *op. cit.*, p. 2.

¹² J. Casasús, *op. cit.*, p. 344.

Aparte de esto, había una gran desconfianza de los capitalistas nacionales y extranjeros para invertir en un país que desde 1821 no había gozado de una paz más o menos duradera. Para entonces, a pesar de que ya se habían pagado alrededor de 42 millones de pesos,¹³ el país debía cerca de 82 millones de pesos —70 a los ingleses, nueve a los españoles y sólo tres a los franceses—;¹⁴ ¡casi tres veces más que en 1823!¹⁵

El siguiente dato muestra el peso que tenía sobre la economía el servicio de la deuda: para entonces, formalmente, el gobierno podía disponer sólo de 9% de los derechos de importación que producía la aduana de Veracruz —la más importante del país.¹⁶

¹³ Véase cuadro 10 en anexos.

¹⁴ Véase SHCP (1870).

¹⁵ "Por guardar la fe debida a los pactos internacionales —señalaba en histórica circular el entonces canciller Manuel María Zamacona—, el Gobierno de México ha hecho esfuerzos sobrehumanos, que han dado lugar a resultados poco comunes, como el de que el papel que representa la deuda mexicana no haya sufrido baja notable a virtud de la larga y profunda revolución que acaba de obrarse en el país. Durante esa crisis sólo mejoró la condición de los acreedores extranjeros; la Nación, en medio de los mayores conflictos, llevó la condescendencia hasta aumentar las asignaciones que habría podido abreviar la sangrienta lucha que el país ha tenido que sostener o, lo que es lo mismo, pagando el oro de sus acreedores extranjeros con la carne y la sangre de los mexicanos." *Circular al cuerpo diplomático explicando la ley de suspensión de pagos*, véanse anexos.

¹⁶ "He aquí un estado de las cargas que pesan sobre las aduanas marítimas: deuda contraída en Londres: 25%, Convención Inglesa 24%, Convención Española 8%, Convención francesa [...] 11%; lo que da un total de 68%. A lo que debe añadirse los gastos de administración que son 8%, y en fin, los gastos de manutención de las guarniciones de los puertos, etc [...] 15%", lo que da un total de 91%. He aquí a lo que han llegado las cosas: el gobierno puede con el 9% de los derechos de importación que produce la aduana de Veracruz; en cuanto a los otros puertos, sus productos no bastan para pagar las consignaciones y los gastos arriba mencionados." *México y la Intervención*, opúsculo publicado en París a principios de noviembre y traducido del francés por Francisco Elorriaga. México, Imprenta de I. Cumplido, 1861, pp. 53-54. Existe una edición facsimilar publicada por la SHCP en 1982. N.b.: Extrañamente el texto apareció, ya traducido, en México al mismo tiempo que la edición francesa. Por aquellos días la única persona capaz de poseer tal información era el autor de *El fístol del diablo*, Manuel Payno —amplísimo conocedor del francés—, quien había sido ya Secretario de Hacienda, y publicado, además de dos memorias de Hacienda, el texto *México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la España y la Francia* —más tarde publicaría otro invaluable texto: *Cuentas, gastos y acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y el imperio*— y quien tenía sus razones para esconderse en el anonimato, pues permaneció en la ciudad de México durante el imperio de Maximiliano, del cual, inclusive, aceptó un puesto público, al que renunciaría casi inmediatamente.

LA DECLARACIÓN DEL 17 DE JULIO Y LA CONVENCIÓN DE LONDRES

Habitualmente, cuando se habla sobre el año 1861 y de su relevancia en la cuestión de la deuda externa de México, se particulariza la problemática casi exclusivamente en la declaración de moratoria del 17 de julio, que si bien fue el decreto más importante de este año, no fue el único importante ni tampoco la única declaración de moratoria, ni mucho menos el inicio de la moratoria misma.

Por su importancia, el decreto del 30 de mayo reviste caracteres especiales en torno a la negociación de la deuda de México. Esta primera suspensión de pagos dio lugar a serias reclamaciones del representante de los tenedores de bonos de Londres, porque, aunque en Veracruz se siguieron haciendo diversos abonos, en los puertos del Pacífico y en Tampico se suspendieron por completo; ya fuera porque los administradores de las aduanas comerciaban sin intervención del agente de los tenedores las libranzas que entregaban los comerciantes, ya porque los comandantes militares tomaban para el sostenimiento de sus tropas (y para su propio peculio) el importe total de las liquidaciones de los buques que entraban en esos puertos.¹⁷

El señor Castaños, ministro de Hacienda, contestó a una carta que le había enviado el señor Whitehad, representante de los tenedores de bonos, donde le hacen saber que, efectivamente, la suspensión de pagos decretada el 30 de mayo, sólo excluye los fondos destinados al pago de lo acordado en las convenciones diplomáticas y el pago de lo decomisado a la *conducta* monetaria de Laguna Seca.¹⁸ A su vez, el señor Whitehad trasladó la comunicación del señor Castaños al ministro plenipotenciario mister Wyke, quien, desistiendo de considerar las convenciones Dunlop y Aldham como verdaderos tratados, le sugirió que procurase garantizar los intereses de sus representados por medio de una hipoteca de terrenos baldíos.

Ya en junio el gobierno de Juárez se dio cuenta de que el decreto del 30 de mayo resultaba insuficiente para paliar la situación

¹⁷ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 344-345.

¹⁸ *Ibid.*, p. 346.

económica de extrema gravedad que enfrentaba el país. Como ya se dijo, las condiciones económicas en este año eran similares a las de los años posteriores a la Independencia y a las de los últimos 38 años. La reacción estaba tomando fuerza nuevamente y ahora acudía a la ayuda extranjera y a la solicitud en Europa de la imposición de una monarquía, lo cual según ellos, representaba la única opción de paz y progreso para México.

El país se encontraba ante la difícil disyuntiva de seguir cumpliendo con sus obligaciones de la deuda (al menos al nivel que los había venido haciendo hasta antes de la guerra de Reforma), o empezar a asentar por fin las bases de una verdadera economía nacional. Es decir, lo que Ralph Roeder consideraría *la segunda independencia de México*.¹⁹

El gobierno de Juárez optó por dedicarse “con voluntad firme y enérgica a reorganizar la administración pública...”,²⁰ para lo cual una de las principales condiciones era suspender los pagos de la deuda. Así, el 17 de julio de 1861 se expidió el decreto que declaraba la moratoria.²¹

El pensamiento que domina esta ley —decía Juárez en la célebre carta al gobernador de Nuevo León, Santiago Vidáurri— es darnos una tregua para recobrar nuestras fuerzas, a fin de que pasado un poco de tiempo, que emplearemos en recoger y sistemar nuestros elementos de hacienda, podamos satisfacer religiosamente nuestros compromisos a satisfacción de nuestros acreedores.²²

Aunque esta medida se decretaba por tiempo indefinido, el gobierno mexicano no negaba con esto sus obligaciones con los acreedores. Además, el decreto del 17 de julio no se limitaba únicamente a la suspensión de pagos, también autorizó al Ejecutivo para decretar un nuevo impuesto sobre el tabaco. Además, se establecían aumentos a los derechos de alcabala y contrarregistro que se cobraba a los efectos extranjeros, y también que el producto del derecho sobre el impuesto del tabaco y el aumento de las alcabalas y el contrarregistro se destinarían a pagar las deudas contraídas

¹⁹ Véase R. Roeder, *Juárez y su México*, México, FCE, 1952.

²⁰ Benito Juárez, *Carta a Santiago Vidáurri*, véanse anexos.

²¹ Véanse anexos.

²² Benito Juárez, *op. cit.*, véanse anexos.

desde el 27 de mayo de 1861 y las que se contrajesen para el restablecimiento de la paz pública.²³

Nacimiento y declive de la Convención de Londres

En octubre de 1861 tuvo lugar la llamada Convención de Londres, en ella estuvieron representados los gobiernos inglés, francés y español. Sobre ésta, la SHCP dice que

Dando crédito a las versiones tendenciosas del partido conservador y aprovechando la expedición del decreto antes citado —del 17 de julio—, los gobiernos de Inglaterra, Francia y España celebraron una Convención en Londres el 31 de octubre, en la que, para exigir a las autoridades mexicanas “una prestación más eficaz para las personas y bienes de sus súbditos, así como la ejecución de las obligaciones contratados con ellos”, se obligaba a “tomar disposiciones necesarias para enviar a las costas de México, fuerzas de tierra y mar combinadas suficientes para poder ocupar y apoderarse de las diferentes fortalezas y posiciones del litoral mexicano”.²⁴

Con los tratados de la Convención de Londres, Inglaterra, Francia y España se proponen no dejar, de ninguna manera, a México a merced de los estadounidenses.

Con la suspensión de pagos, los directamente afectados eran los súbditos ingleses que tenían en su poder la mayor cantidad de bonos de la deuda externa mexicana. Fueron ellos quienes mayor presión ejercieron sobre el gobierno inglés para llevar a cabo la campaña de intervención en México. Se podrá pensar que el decreto del 17 de julio fue el principal acicate para que Inglaterra interviniera en los asuntos del país. Sin embargo el gobierno inglés rechazó la más pequeña injerencia en todo lo que se refería al Comité de Tenedores, y de hecho jamás dio a sus ministros órdenes de patrocinar tales intereses.²⁵ Esto lleva a pensar que la participación inglesa en los acuerdos de la Convención de Londres se debió más al interés de no quedarse atrás en una empresa que prometía ser rentable, pues la no participación en este caso implicaría

²³ SHCP (1870), p. 547.

²⁴ SHCP, *Historia de la vieja deuda exterior titulada de México*, p. 21.

²⁵ J. Casasús, *op. cit.*, p. 354.

su rezago en la ampliación de mercados, así como un serio descalabro de la imagen mantenida ante sus súbditos.

En este caso, sin embargo, no interesan tanto los montos de la deuda externa, sino el carácter de las políticas asumidas por la Convención de Londres en octubre de 1861, que claramente carecieron de motivos y justificación de fondo y que no tuvieron otro propósito que imponer un gobierno monárquico que respondiera plenamente a sus intereses en una nación económica y geopolíticamente de una gran importancia para sus políticas expansionistas, tanto en los beneficios que les proporcionaba directamente como en la instauración de una barrera en contra de la penetración de Estados Unidos en toda América Latina.

La Convención de Londres acordó el 31 de octubre de 1861 invadir conjuntamente el territorio de México. En respuesta, días después Juárez derogó el decreto del 17 de julio y en las negociaciones previas al rompimiento de hostilidades dio un trato preferencial a los ingleses. En noviembre se firmó la convención Wyke-Zamacona para asegurar el pago de los créditos de laguna Seca y de los 660 000 tomados por grupos conservadores de la Legación Británica de la calle de Capuchinas en 1860.²⁶ Al ser firmados estos acuerdos, se distendieron de manera importante las relaciones entre México e Inglaterra. Pero, una vez retiradas las fuerzas inglesas del litoral mexicano, el Senado de la República desaprobo los acuerdos firmados en la susodicha convención Wyke-Zamacona.²⁷ Dicha convención cumplió su cometido: dividir a la Convención de Londres.

Después del 17 de julio de 1861, el Comité de Tenedores de Bonos de la Deuda Externa Mexicana aprobó varias proposiciones que fueron dirigidas a Lord Rusell —jefe del gobierno británico—, excitándolo para que diese garantías a los súbditos británicos, cuyos convenios con el gobierno de México habrían sido violados. Lord Rusell les respondió que ya había dado instrucciones al ministro de México para exigir el cumplimiento de los convenios Dunlop y Aldham y el cobro de los 660 000 robados, pero que no podía tomar para sí todas las reclamaciones que los tenedores creyeran justificadas hacer.²⁸ Esto deja ver la relación de conflicto

²⁶ J. Casasús, *op. cit.*, p. 349.

²⁷ *Ibid.*, p. 344.

²⁸ *Ibid.*, pp. 348-349.

que establecieron los tenedores de bonos con su gobierno, que ya se vislumbra en esta primera solicitud de los tenedores para la intervención del gobierno inglés.

Después de tres meses de elucubraciones sobre la deuda externa mexicana, los gobiernos de Inglaterra, Francia y España firmaron el 31 de octubre de 1861 la llamada "Convención de Londres", en la cual acordaban la intervención armada en los asuntos internos de México.²⁹ Presumiblemente, esto lo hacían con el objeto de poner al corriente el pago de los créditos que se debían a sus súbditos y cuyo pago había sido suspendido por la ley del 17 de julio.³⁰

Para saldar la diplomacia, la Convención de Londres invitó a participar en la intervención armada a Estados Unidos, país que ya había ofrecido un crédito para solventar el problema de la deuda,³¹ pero que estaba absorbido por la guerra de Secesión, por lo cual su participación en esta empresa era enteramente imposible.

Hay que tener en cuenta que la Convención de Londres no actuaba completamente al margen de la situación política que prevalecía por esos años en México. Se debe recordar que ya desde tiempo atrás, un buen número de conservadores había estado en distintas partes de Europa promoviendo el establecimiento de una nueva monarquía, a cargo de un emperador extranjero.³²

De esta manera, los planes acordados en la Convención de Londres se ubicaban ya dentro de una lógica de acción que se venía gestando en Europa desde años atrás, aunque el pretexto en octubre de 1861 fue la declaración de moratoria del 17 de julio, coyuntura por demás favorable si consideramos que Estados Unidos, principal obstáculo para una invasión de este tipo, se su-

²⁹ SHCP (1960), p. 21.

³⁰ SHCP (1870), p. 552.

³¹ En septiembre de ese año el gobierno de Lincoln ofreció al gobierno de Juárez un préstamo de 5 millones de pesos para solventar el problema de la deuda, al 6% y exigiendo como garantías los derechos sobre las minas de los estados de Baja California, Chihuahua, Sonora y Sinaloa y de todos los terrenos públicos no vendidos, además de los bienes del clero: ¡Casi nada! Para fortuna nuestra, tal ofrecimiento no llegó a concretarse. Véase "Proposiciones del Ministro Corwin para celebrar un tratado con México concediéndole un préstamo", en *Benito Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, vol. 4, pp. 756-757, 764-765. Véase también Lilia Díaz, *Versión francesa de México. Informes diplomáticos 1858-1861*, p. VIII.

³² *Ibid.*, p. XVIII.

merge en la llamada guerra de Secesión, que se desató justamente en ese año.

La postura de los gobiernos que conformaban la Convención de Londres era muy distinta: en el caso inglés, país de los acreedores mayoritarios, su gobierno veía con recelo una abierta intervención militar sobre México. En su caso, al parecer el asunto de la deuda no era tenido como estratégico en términos de su línea de gobierno. Esto se manifiesta abiertamente en el conflicto tenido con el Comité de Tenedores de Bonos.

Al respecto se deben considerar varias cosas. Primeramente, las grandes diferencias que existieron siempre entre los súbditos ingleses acreedores de México y su gobierno. Se debe recordar asimismo que quien prestaba a México no era el gobierno de Inglaterra, sino particulares de ese país con deseos de invertir una buena parte de sus capitales excedentes. En todo caso, el gobierno inglés daba su venia para que se realizaran dichos préstamos, por cuenta de sus súbditos, pero nunca se hicieron bajo su responsabilidad ni por su conducto.³³

Nunca, antes de 1861, el gobierno inglés negoció directamente con su homólogo mexicano el problema de la deuda externa. El Comité de Tenedores de Bonos de Londres era el órgano representativo de los acreedores de México; precisamente con éste debía negociar el gobierno mexicano los problemas concernientes al pago de su deuda. De esta manera, el gobierno inglés se había limitado exclusivamente a sugerir al mexicano el cumplimiento de los acuerdos establecidos con sus súbditos; nunca, antes de 1861, había pasado a las reclamaciones formales ni a las presiones directas. Lógicamente esta postura le había traído problemas con sus súbditos, quienes al verse impotentes ante la falta de pagos de su moroso deudor, solicitaron más de una vez la intervención oficial de su gobierno en los asuntos internos de México.

En 1861 estalló la cuestión cuando el Comité de Tenedores de Bonos demandó, después de la promulgación del decreto del 17 de julio, la intervención directa de su gobierno en los asuntos internos de México. Pero el gobierno inglés rechazó hasta el último momento la más pequeña injerencia en todo lo referente al Comité de Tenedores de Bonos.

³³ Véase el primer capítulo.

Hay que recordar que en 1860, cuando se suscitaron los hechos del robo de la *conducta* monetaria de Laguna Seca y el posterior asalto a la legación británica de la calle de Capuchinas, en la ciudad de México, el gobierno inglés se limitó a remitir las reclamaciones correspondientes a las autoridades mexicanas.³⁴

Es bastante relevante que aun tratándose de una entidad oficial, como lo era desde luego la legación británica de la ciudad de México, no haya querido el imperio británico intervenir sobre el país. Esto es una prueba convincente de que *los créditos concedidos en Londres a México eran y fueron siempre un negocio de particulares*.

Más adelante, los tenedores ingleses de los bonos de la deuda mexicana se unieron a otros comerciantes de Liverpool, Manchester y Glasgow, que también habían resultado afectados con el decreto del 17 de julio, para solicitar la intervención directa del gobierno inglés en los asuntos internos de México. A éstos, el jefe del gobierno británico Lord Rusell les respondió así:

El Gobierno de Su Majestad tiene derecho por los tratados y por las leyes que rigen las relaciones internacionales para exigir la seguridad de las personas y propiedades de los súbditos británicos y el cumplimiento de las obligaciones especiales contraídas por parte de México. El gobierno de Su Majestad ejercerá este derecho; pero este gobierno no puede pensar que sea sabio intervenir en el gobierno interior de México. Vosotros pensáis que una fuerza protectora en México con el simple objeto de mantener la tranquilidad pública sería suficiente para lograr lo que aún una fuerza pequeña bastaría para este propósito. Tengo el pesar de deciros que *un gran ejército sería insuficiente para restaurar la tranquilidad pública*. Esta es una tarea que los mexicanos deben cumplir por sí mismos. Hay muy pocos casos en los cuales la intervención extranjera puede ser benéfica, y en estos pocos casos *se necesita que exista en el país un grande y numeroso partido que esté preparado para aprovecharse de la ayuda extranjera* [cursivas del autor]. Yo tengo interés en deciros que no veo prueba ninguna de la existencia de un partido semejante en México. El gobierno de Su Majestad, por consiguiente, limitaría su acción al claro y legítimo propósito de pedir al gobierno *de facto* en México, a pesar de que esté constituido, respeto para las personas y propiedades de los súbditos británicos y el cumplimiento de las obligaciones ya contraídas.³⁵

³⁴ J. Casasús, *op. cit.*, p. 356.

³⁵ *Ibid.*

Como se aprecia en la carta enviada por Lord Russell al Comité de Tenedores de Bonos, el gobierno inglés nunca estuvo muy convencido de la conveniencia de intervenir directamente en los asuntos internos de México. Así pues, su participación en la Convención de Londres respondía fundamentalmente a la presión ejercida por sus súbditos y al posible deterioro que una política de indiferencia ante el problema de la deuda externa podría causar en su consenso y legitimidad internos.

Ahora bien, el caso de Francia era muy distinto: la declaración de moratoria del 17 de julio era el pretexto que Napoleón III esperaba para echar a andar sus planes de intervención sobre México. Al contrario de Inglaterra, aquí el papel de los tenedores de bonos era insignificante. También en este caso vemos el trazo de una línea de negociación propia y al margen de la Convención de Londres.

El 9 de noviembre el representante de Francia en México envió una nota al jefe de la policía de México —obviamente, la persona menos indicada para tratar el asunto— en la cual amenazaba con la ruptura de relaciones a menos que México aceptara

revocar inmediatamente la ley del 17 de julio de 1861; en admitir en las aduanas marítimas comisarios franceses —entonces sólo había autorización para los representantes ingleses— para recibir los fondos consagrados al pago de las convenciones, y que tuvieran además el poder de bajar o subir los derechos establecidos por la ordenanza en vigor sobre las aduanas.³⁶

Pero Inglaterra no se quedaba atrás en esta lucha por la obtención del mejor partido en la intervención sobre México: el 21 de noviembre el gobierno inglés obligó a su homónimo mexicano a firmar la llamada convención Wyke-Zamacona, que tenía por objeto asegurar el pago de los créditos de Laguna Seca y los 660 000 pesos tomados de la legación británica el año anterior, consignándose a su vez nuevos intereses a ambos fondos. Se pretendía “asegurar” el cumplimiento de los decretos del 14 de octubre de 1850 y del 23 de enero de 1837, en lo que se refiere a la deuda contraída en Londres. Se pretendía también el establecimiento de un nuevo sistema de inspección más riguroso en las aduanas mexicanas por

³⁶ SHCP (1960), p. 21.

parte de los representantes de los tenedores, para asegurar el pago de los dividendos correspondientes, que no se habían pagado cabalmente por maniobras de los funcionarios aduaneros mexicanos.³⁷

En resumen, la convención Wyke-Zamacona presionaba, aún más, al gobierno mexicano que, de antemano sabían los ingleses, podía firmar nuevos acuerdos, pero no estaba en condiciones de cumplirlos.

Hasta aquí lo más interesante y que debe ser tomado mucho en cuenta son las diferencias que existían ya entre los miembros de la Convención de Londres. Este fenómeno se apreciaba principalmente con Inglaterra y Francia, ya que España, por la escasa fuerza que para entonces tenía, no estaba posibilitada para competir con sus recientes aliados.

Francia desde un principio tenía el interés de implantar en México una monarquía que le fuera adicta, cosa que efectivamente logró; lo del cobro de lo debido y no pagado a sus súbditos era bastante secundario, como bastante menor era el monto de la deuda externa que México había contraído con súbditos franceses, en comparación con el monto de los empréstitos ingleses y aun con los débitos reclamados por España. El gobierno inglés actuaba más por presión de sus súbditos que por convicción propia, prueba de esto son las serias diferencias habidas con el Comité de Tenedores de Londres, que inmediatamente después del decreto del 17 de julio demandó la intervención directa de su gobierno en los asuntos internos de México, sin embargo, en un principio el gobierno inglés vaciló en asumir las posiciones pactadas posteriormente con Francia y España en la llamada Convención de Londres.

El gobierno de Juárez supo utilizar adecuadamente estas diferencias. Al tenerse noticias en México de la actitud hostil que había tomado la Convención de Londres se procuró suscribir acuerdos por separado con alguna de las potencias miembros, a fin de crear división entre ellas y evitar de esa manera la intervención armada.

El 26 de noviembre de 1861 se expidió la ley que derogaba las disposiciones de la del 17 de julio, que se referían a los acreedores

³⁷ J. Casasús, *op. cit.*, p. 349.

ingleses “y previno que pusiese el Ejecutivo en vía de pago las asignaciones respectivas, conforme a las disposiciones anteriores a dicha ley, haciéndose de esta manera lo que no se había querido hacer cinco meses antes”.³⁸

A pesar de esta nueva determinación del gobierno mexicano, el jefe de las fuerzas armadas inglesas, Charles Wyke lanzó el 22 de diciembre un ultimátum, debido a que el Congreso Nacional no aprobó los términos de la convención Wyke-Zamacona.

Bajo estas circunstancias sólo tengo, sin mayor dilación, que presentar a vuestra excelencia el ultimátum del gobierno de Su Majestad, pidiendo la aceptación de las siguientes condiciones a saber: 1a. La inmediata derogación de la ley del 17 de julio [condición que para esas fechas estaba ya cumplida: JZ] ; 2a. Que en los puestos de la república se establezcan comisiones nombradas por el gobierno de Su Majestad, con el objeto de asegurar a los poderes que tienen las convenciones con México, que las asignaciones que tienen en virtud de estas convenciones, deben ser pagadas, de los derechos recaudados por las aduanas marítimas, incluyendo en las sumas que deben ser pagadas al gobierno inglés, las cantidades del robo de la conducta y el dinero tomado en la Legación en noviembre del año pasado; 3a. Que los dichos comisionados tendrán facultad para reducir los derechos impuestos por la presente tarifa a la mitad o menos si pudiese ser necesario. Si estas condiciones no son aceptadas, tendré la necesidad de abandonar la República con todos los miembros de la Legación, y arrojar sobre el gobierno mexicano la responsabilidad de las consecuencias que puedan sobrevenir.³⁹

Empero, las fuerzas inglesas se desistieron al tener conocimiento del decreto del 26 de noviembre que cumplía de antemano los términos del ultimátum.

El gobierno de Juárez supo manejar en forma adecuada este tipo de diferencias. La ley del 26 de noviembre fue la que acabó por romper la aparente unidad existente entre la Convención de Londres. Gracias a estas diferencias y a la vacilante política llevada a cabo por Inglaterra, se produjo la ruptura definitiva de dicha Convención de Londres y el posterior retiro de las tropas españolas y británicas de México. Francia, sin embargo, no aceptó los

³⁸ SHCP (1870), p. 552.

³⁹ J. Casasús, *op. cit.*, pp. 350-351.

arreglos propuestos por el gobierno juarista y siguió adelante con su proyecto de formar un nuevo imperio en México. A estas alturas, sin embargo, ya la declaración del 17 de julio había pasado enteramente a segundo plano y fue vista claramente como lo que siempre fue: un sucio pretexto.

Esta política llevada a cabo por el gobierno de Juárez, después de firmados los acuerdos de la Convención de Londres, logró hacer desistir a Inglaterra y a España de sus intentos de invasión. Con este hecho se sentaron las bases de lo que posteriormente sería la continuación de México como nación independiente y la posterior consecución y afianzamiento de su soberanía.

CONCLUSIONES

Al margen de concluir, obviamente, que la moratoria de 1861 —ni ninguna otra— no fue causa de la intervención francesa y de la posterior instauración del Segundo Imperio —por lo cual este hecho no debe ser aceptado como justificación histórica de la política cobarde y apátrida que han seguido repetidamente los gobiernos mexicanos en torno a los negocios de la deuda externa—, es necesario señalar que la adquisición de los primeros empréstitos externos en los inicios de su vida independiente significó para el país la solución parcial de algunos de los problemas más urgentes que tuvo que enfrentar al término de la guerra de Independencia. Sin embargo, estos primeros créditos no tuvieron efectos benéficos más allá del año 1827, cuando se declara la primera moratoria de pagos.

Por otro lado, la situación de extrema inestabilidad política que vivió el país durante esa época, impidió que pudiera aplicarse una estrategia política coherente y adecuada para llevar a buen término la negociación de la deuda externa. La constante en este periodo fue la amalgama incoherente de tácticas políticas de negociación que no formaban de una estrategia coherente y que sólo perseguían beneficios inmediatos.

Esto condujo a que el país no lograra, a lo largo de cuatro décadas, fortalecer su poder de negociación con los acreedores y sí, en cambio, debiera hacerles cada día más concesiones, llegando a tomar incluso medidas como el arrendamiento de aduanas, que a todas luces repercutía en menoscabo de la soberanía nacional.

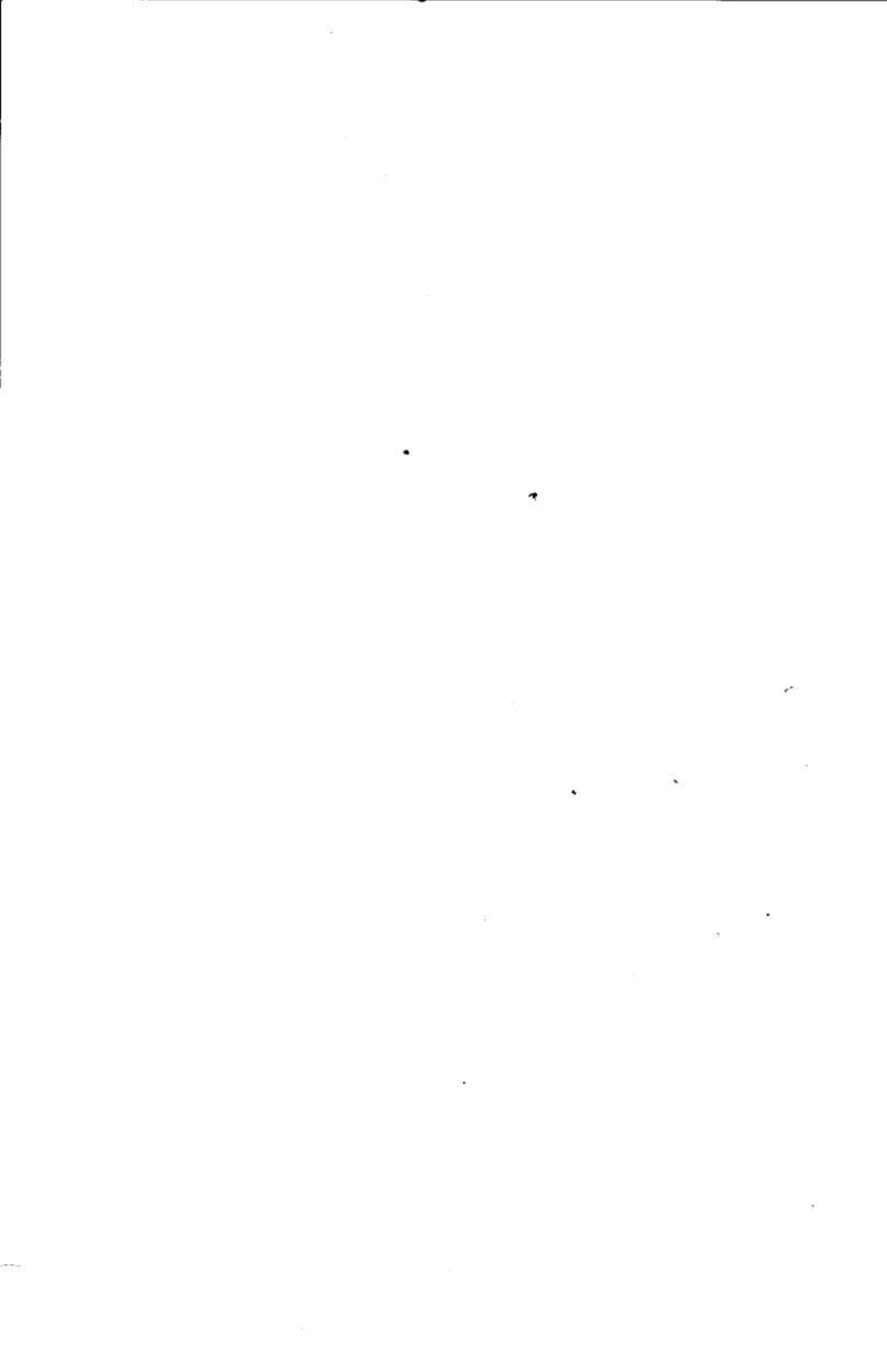
Si a la falta de una estrategia política para la negociación de la deuda externa le sumamos la falta de una estrategia económica coherente con la utilización de los recursos provenientes del exterior tenemos un cuadro que nos permite explicar en gran medida el porqué de los innumerables conflictos tenidos con los acreedores y el porqué de los nulos beneficios obtenidos de los empréstitos extranjeros.

En efecto, jamás existió un acuerdo para el establecimiento de una política económica que definiera cómo se debían utilizar los recursos del exterior; y aún más, nunca existió un proyecto definido de desarrollo económico que permitiera planificar cómo se debía reactivar la economía y el papel que debían desempeñar en ella los empréstitos extranjeros.

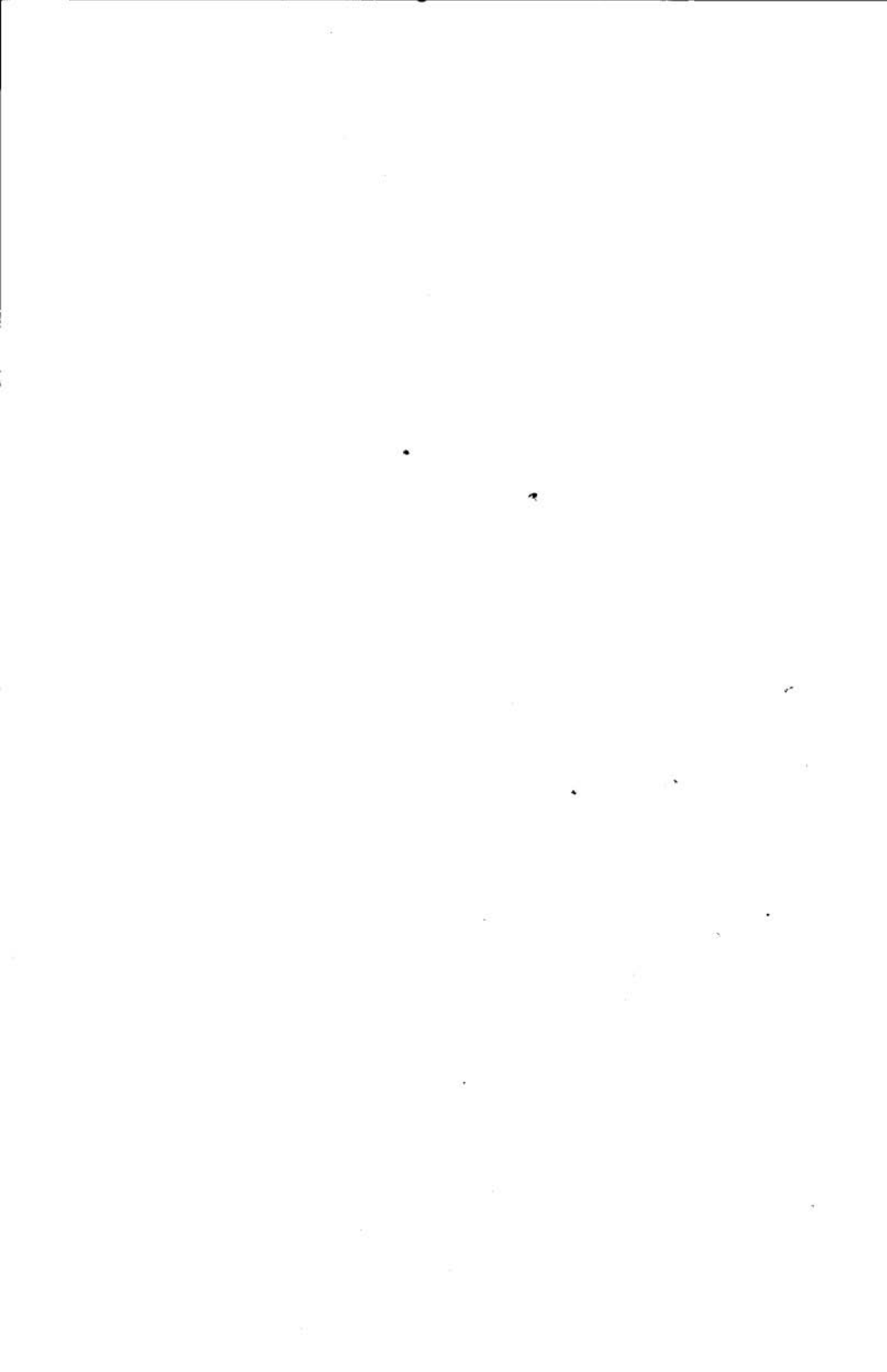
Dicho esto, podemos comprender por qué los créditos fueron contraídos primero en condiciones ruinosas para el país y luego por qué no fueron utilizados de la manera más adecuada. Ambos hechos explican, a su vez, el porqué de las frecuentes moratorias que tuvo que efectuar el país y los conflictos consecuentes que debieron enfrentarse con el exterior. Todo esto es entendible si se considera que durante el periodo estudiado, más que una lucha por la instauración de un nuevo orden económico independiente, existía en el país una lucha por el poder que lo abarcaba todo.

Así pues, más que un factor de desarrollo económico, o de simple crecimiento, la deuda externa en el periodo estudiado significó tan sólo un factor de estancamiento económico nacional y, sobre todo, de mayor dependencia hacia el exterior.

Desde entonces se ha demostrado que los créditos externos que no se invierten productivamente en proyectos de desarrollo económico nacional e independiente y que no contemplan la adquisición de beneficios al menos en el mediano plazo, no contribuyen en favor de economía alguna. Cuando así sucede, los costos del servicio y amortización de la deuda acaban por minar sus capacidades productivas y acaban encerrándolas en el pernicioso círculo en el que sólo se adquieren nuevas deudas para saldar deudas anteriores, tal como ocurre en el periodo estudiado y, para nuestra desgracia y la de las generaciones venideras, sigue ocurriendo hasta nuestros días.



ANEXOS



CUADRO 1
PRÉSTAMOS BRITÁNICOS A LA AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Total en libras</i>	<i>Precio de venta (%)</i>	<i>Precio en la bolsa (%)</i>	<i>Año</i>
Chile	1 000 000	68.00	74.00	1822
Gran Colombia	2 000 000	82.00	84.00	1822
Perú	450 000	86.00	88.00	1822
Brasil	1 686 000	73.00	75.00	1824
Argentina	1 000 000	83.00	85.00	1824
Gran Colombia	4 750 000	86.50	88.50	1824
México (Goldschmit)	3 200 000	58.00	84.00	1824
Perú	750 000	80.00	82.00	1824
Brasil	4 000 000	83.00	85.00	1825
Guatemala	167 000	70.00	73.00	1825
México (Barclay)	3 200 000	86.75	89.75	1825
Perú	616 000	76.00	78.00	1825

FUENTE: Andreas Andrades, *History of the Bank of England* (Nueva York, 1966), pp. 249-250; Corporation of Foreign Bankholders, Sixty-fourth Annual Report (Londres, 1937), *passim*. Citado en *El nacimiento de Hispanoamérica*, Jaime Rodríguez, México, FCE, 1980, p. 157.

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS
DE GOLDSCHMIDT Y BARCLAY
(*pesos*)

<i>Concepto</i>	<i>Goldschmidt</i>	<i>Barclay</i>	<i>Total</i>
Importe total	16 000 000	16 000 000	32 000 000
Tipo de interés (%)	5	6	
Comisión (%)	8	6	
Valor de venta (%)	58	86.75	
Importe neto después de cubrir la comisión	8 000 000	13 048 000	
Gastos administrativos	313 843	33 902	
Suma recibida después de todas las deducciones	5 686 157	11 333 298	17 019 455

FUENTE: Adaptación tomada de Jaime Rodríguez O., *El nacimiento de Hispanoamérica*, p. 163.

CUADRO 3
DESTINO DE LOS PRÉSTAMOS INGLESES DE 1824 Y 1825
(pesos)

<i>Concepto</i>	<i>Goldschmidt</i>	<i>Barclay</i>	<i>Total</i>
Equipo del ejército (%)	422 091 (7.4)	1 390 334 (21.4)	1 812 425 (14.9)
Pago de adeudos (%)	1 580 953 (27.85)	1 173 486 (18.0)	2 754 439 (22.60)
Gastos de operación (%)	3 683 113 (64.8)	3 934 833 (60.5)	7 617 946 (62.50)
Dinero disponible (%)	5 686 157 (100)	6 498 653 (99.9)	12 184 810 (100)

FUENTE: Adaptación tomada de Edgar Turlington, *México and her Foreign-Creditors*, y Joaquín D. Casasús, *Historia de la Deuda Contraída en Londres con un apéndice sobre el estado actual de la hacienda pública*, pp. 110-111, en: Bárbara Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, p. 45.

CUADRO 4
RELACIÓN ENTRE LOS PRÉSTAMOS EXTERNOS E INTERNOS
Y EL INGRESO TOTAL: 1825-1830
(pesos)

<i>Años</i>	<i>Recaudación de impuestos y préstamos</i>	<i>Préstamos externos</i>	<i>(%)</i>	<i>Préstamos internos</i>	<i>(%)</i>
1825	10 303 232	1 371 543	(12)	131 113	(1)
1825-1826	14 770 733	2 458 559	(17)	25 529	(.2)
1826-1827	17 017 016	381 521	(2)	46 280	(.3)
1827-1828	13 644 974	11 061	(.08)	802 216	(6)
1828-1829	14 593 307	11 207	(.2)	1 586 223	(11)
1829-1830	14 103 773	_____		2 379 957	(16)

N.b.: Es en el año económico de 1825-1826 cuando los préstamos externos tuvieron un peso mayor (17%) sobre el ingreso total del gobierno.

FUENTES: *Memorias de Hacienda 1826, 1827, 1828, 1829, 1830, y 1831 y 1844*, cuadro 7 para las cifras de los préstamos internos. Éstas deben considerarse como indicativas y no como estrictamente exactas. Tomado de Bárbara Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas 1821-1857*, p. 50.

CUADRO 5
CÁLCULO DE LO CONSIGNADO DE LA INDEMNIZACIÓN
AMERICANA DE 1851 Y 1852 POR LA VENTA DE LA MESILLA*

Según el estado remitido al Ministerio de Hacienda en 4 del actual	436 317
Al fondo representante del veinte por ciento	529 333
Al representante del Conde de Moctezuma, calculando cuatro años de réditos	128 713
A la casa de Serment	300 000
A la escritura de lo padres carmelitas que tiene la casa Mac Kintosh	176 045
A la convención de Jecker	454 000
A la del padre Morán	300 000
A la del uno y dos por ciento de súbditos ingleses	80 000
A la de las barras de plata que tomó en San Luis Potosí el general Santa Anna	87 000
Al préstamo en numerario	250 000
A los contratos por parte de dinero exhibido en ellos	300 000
Al resto de ocupación forzosa	200 000
<i>Suma</i>	3 241 409

* Por este concepto se recibieron un total de 10 millones de pesos.
FUENTE: *Informe de Hacienda 1870*, p. 351.

CUADRO 6
DESEMBOLSOS EN FAVOR DE LOS PRESTAMISTAS DE FONDOS
PROVENIENTES DE LA VENTA DE LA MESILLA
(*pesos*)

<i>Nombre</i>	<i>Cantidades anticipadas 1854 - enero 1885</i>	<i>Cantidad pagada en Nueva York</i>
Escandón	1 136 958	2 500 000
Hnos. Martínez del Río	1 096 080	1 072 000
Lizardi	100 000	750 000
Rubio	262 160	608 000
Jecker, Torre	255 000	600 000
M. Mosso	110 000	330 000
<i>Total</i>	2 960 298 (50%)	5 860 000

FUENTE: M. Olasgarre, comp., "Cuenta de la percepción, distribución e inversión de los diez millones de pesos que produjo el Tratado de La Mesilla, celebrado por el Gobierno Supremo de la República con los Estados Unidos de América, en 13 de diciembre de 1853", México, 1855. Tomado de Bárbara A. Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas 1821-1857*, p. 158.

CUADRO 7
RESUMEN DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL DE MÉXICO
1814-1875
(miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Interior</i>	<i>Exterior</i>	<i>Total</i>
1814	68 000		68 000
1821	76 000		76 000
1823	45 000		45 000
1827		26 407	
1831		34 329	
1837	82 000	46 240	128 000
1843		53 584	
1846	87 500	51 208	139 000
1850	75 000	51 208	128 000
1852	45 400	52 744	98 000
1856	53 000	56 583	110 000
1861	13 000	62 208	75 208
1870	39 500	80 500	120 000
1875		83 068	

FUENTE: Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México 1823-1946*, p. 107.

CUADRO 8
INTERESES DE LA DEUDA EXTERIOR DE MÉXICO, 1824-1875
(miles de libras)

<i>Emisiones</i>	<i>Intereses</i>		<i>Saldo pendiente acumulado</i>
	<i>pagaderos</i>	<i>pagados</i>	
<i>Goldschmidt (5%)</i>			
1824-1831	896	497	399
1831-1837	740	66	674
<i>Barclay (5%)</i>			
1824-1831	1184	475	709
1831-1837	1314	118	
<i>Fusión de ambos (5%)</i>			
1838-1843	1387	779	608
1844-1843	769	279	489
1847-1850	2304	893	1411
1851-1863	3841	922	2919
1863-1867	—	—	2919
1867-1875	2458	—	5377

FUENTE: Jan Bazant, *Historia de la deuda externa de México*, México, El Colegio de México, 1968, p. 106.

CUADRO 9
RESUMEN GENERAL DE LO QUE DEBE LA REPÚBLICA MEXICANA
A VARIOS SÚBDITOS INGLESES, ESPAÑOLES Y FRANCESES,
HASTA JUNIO DE 1862
(pesos)

<i>Inglaterra</i> <i>A cuenta de capital</i>	
Saldo de capital en favor de los tenedores de bonos de Londres	51.208,250.00
Saldo de la tercera y última convención inglesa	4.175,000.00
Saldo de la cuenta de la conducta de San Luis	7,513.67
Saldo de la cuenta de Laguna Seca [en la que están inclusos diversos súbditos franceses y españoles]	338,151.03
Al frente	55.728,914.70
Del frente	55.728,914.70
Saldo por capital y réditos hasta 1º de mayo de este año, de la reclamación de San Acacio	65,816.68
Saldo líquido hasta el 4 de junio de 1800 del crédito de D. Enrique Dalton	79,655.72
[Dalton tiene que devolver a la tesorería una orden sobre Mazatlán y \$ 103,839.68 en bonos]	
A Barron Forbes, por los certificados números 79 y 80, procedentes de la conducta ocupada por Márquez en Guadalajara, por lo que prestó en esta capital, y réditos hasta fin de abril del presente año	94,345.47
Saldo que se adeuda a D. Eduardo José Perry por el arreglo que hizo con el gobierno	81,000.00
D. Carlos Whitehead, por la cantidad que reclama por su expulsión	12,000.00
D. Tomás Worrall, por el mismo motivo, con los réditos de tres años	17,700.00
D. Nataniel Davidson, por la conducta tomada en Guadalajara por Márquez	431.94
	56.079,864.51

(Continúa)

(Continuación)

CUADRO 9

A cuenta de réditos

Saldo de réditos vencidos en favor de los tenedores de bonos hasta fin de junio	13.058,103.75
<i>Idem.</i> en favor de los tenedores de bonos de la convención hasta el 4 de diciembre de 1861	93,689.55
Réditos y gastos de lo que se adeuda de Laguna Seca. Se calcula el veinticuatro por ciento hasta su total pago	80,000.00
	<hr/> 13.231,793.30
<i>Total</i>	<hr/> 69.311,657.81

España
A cuenta de capital

Por saldo de capital de la primera convención	6.633,423.11
Por saldo de los créditos del padre Morán	825,000.00
A varios súbditos españoles por daños y perjuicios originados en la revolución, y cuyos expedientes están en liquidación o en giro	400,000.00
A varios, por saldo de la conducta ocupada por Márquez en Guadalajara	53,000.00
	<hr/> 7.911,423.11

A cuenta de réditos

Por saldo de la primera convención hasta 14 de febrero de 1802	1.524,174.37
Por <i>idem.</i> de los créditos del padre Morán hasta diciembre de 1861	25,388.81
	<hr/> 1.549,563.18
<i>Total</i>	<hr/> 9.460,986.29

(Continúa)

(Continuación)

CUADRO 9

Francia
A cuenta de capital

Saldo de la tercera convención	190,000.00
A Juan B. Jecker, por capital desembolsado en el negocio de bonos	1.600,000.00
A varios, por daños y perjuicios originados en la revolución	155,917.00
A varios, por la conducta tomada en Guadalajara por Márquez, y otros créditos	90,000.00
A varios, por cantidades tomadas en Guanajuato y otros puntos	65,000.00
Cálculo de reclamaciones pendientes de comprobación y liquidación	330,000.00
	2.430,917.00

A cuenta de réditos

Se calcula el interés de uno por ciento mensual en dos años al capital efectivo empleado por Jecker en el negocio de bonos	384,000.00
A la vuelta	384,000.00
Cálculo de intereses que habrá que añadir en la liquidación de algunos créditos	45,000.00
	429,000.00
<i>Total</i>	2.859,917.00

Resumen general

A ingleses	69.311,657.81
A españoles	9.460,986.29
A franceses, e incluso los bonos de Jecker	2.859,917.00
<i>Total deuda</i>	81.632,561.10

FUENTE: *Informe de Hacienda de 1870*, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1870, pp. 554-556.

CUADRO 10
RESUMEN GENERAL DE LO PAGADO A INGLATERRA,
ESPAÑA Y FRANCIA HASTA JUNIO DE 1862
(pesos)

<i>Inglaterra</i>	
Pagado a los tenedores de bonos por amortización y réditos	29.535,937.94
A. D. Pedro Anzoátegui, por varios súbditos ingleses	88,543.00
A Drusina, por <i>idem.</i> , <i>idem.</i>	123,210.00
A D. Francisco Morphy	64,402.00
A Jamisson y compañía	19,674.00
A varios súbditos ingleses	6,132.00
A D. Santiago Humphry	3,445.00
A Walter Logan	118,750.00
Al mismo	74,000.00
A. D. Silvestre Mercia	1,800.00
A varios por convenciones y otras reclamaciones	5.475,514.73
<i>Idem.</i> , por la conducta de San Luis	253,603.44
<i>Idem.</i> , a cuenta de la de Laguna Seca	428,461.54
<hr/>	
<i>Total</i>	36.193,473.65

<i>España</i>	
Pagado a la casa de Martínez del Campo	105,911.00
<i>Idem.</i> , a D. Juan Manuel Lasquetty	23,313.00
<i>Idem.</i> , a varios, por la primera convención, a cuenta de réditos	424,971.37
<i>Idem.</i> , a los créditos del padre Morán, y capital y réditos desde 1845 hasta junio de 1861	684,037.40
<hr/>	
<i>Total</i>	1.238,240.77

(Continúa)

(Continuación)

CUADRO 10

<i>Francia</i>	
Pagados por las reclamaciones de 1840, después del bombardeo de Ulúa y Veracruz	600,000.00
Pagado en 1850 y 1851 a D. José Cavalier	107,800.00
A D. José Limantour	160,000.00
A D. Carlos Dubois de Luchet	73,000.00
A D. Adolfo Delong	28,000.00
A D. Luis Cavalier	3,001.00
Al barón Norman	5,000.00
A Legrand, hermanos	3,246.00
A Francisco Duval	1,500.00
A Teodoro Boulanger	1,800.00
A J. A. Redonet	60,057.00
A Luis Fort	11,250.00
A Serment, P. Fort y compañía, por la primera convención francesa	1.124,287.47
A Jecker, Torre y compañía, por la segunda convención	109,143.00
A Mr. Julio Raillard	70,383.93
A varios, por la tercera convención	1.183,769.57
Bonos Jecker, amortizados a la par en las oficinas de México, en 1859 y 1860	544,127.00
<i>Total</i>	41.518,079.39

FUENTE: *Informe de Hacienda 1870*, pp. 556, 557.

CUADRO 11
 TABLA DE INGRESOS Y EGRESOS, 1821-1857
 (pesos)

	<i>Total de recaudación de impuestos</i>	<i>Gastos</i>	<i>Déficit</i>
1821	n.d.	n.d.	n.d.
1822-1823 (9 meses)	6 418 814	5 241 337	1 167 477
1825 (3 meses)	8 384 863	9 965 789	1 580 926
1825-1826 (10 meses)	11 921 128	13 112 200	1 171 072
1826-1827	15 137 981	16 364 218	1 226 237
1827-1828	12 446 893	12 982 092	535 199
1828-1829	12 787 994	14 016 978	1 228 984
1829-1830	11 656 479	13 828 491	2 172 012
1830-1831	14 521 690	17 601 289	3 079 599
1831-1832	13 033 698	16 937 384	3 903 636
1832-1833	11 891 909	n.d.	n.d.
1833-1834	12 838 721	19 934 490	7 095 769
1834-1835	n.d.	n.d.	n.d.
1835-1836	17 036 042	28 876 024	11 839 982
1836-1837	12 950 545	19 802 628	6 852 083
1837-1838 (18 meses)	13 262 921	26 588 304	13 303 381
1839	17 545 190	27 318 729	9 773 537
1840	15 452 919	21 255 097	5 802 178
1841	14 724 788	22 997 219	8 272 431
1842	15 968 774	30 639 711	14 670 937
1843	19 602 180	34 035 277	14 433 097
1844	20 592 058	31 304 102	10 712 044
1845	11 723 664	19 584 812	7 861 148

(Continúa)

(Continuación)

CUADRO 11

	<i>Total de recaudación de impuestos</i>	<i>Gastos</i>	<i>Déficit</i>
1848-1849 (18 meses)	11 078 423	20 987 393	9 908 970
1849-1850	9 661 209	17 746 073	8 084 864
1850-1851	8 607 0987	15 085 077	6 477 980
1851-1852	10 212 755	10 475 685	262 930
1852-1853	n.d.	n.d.	n.d.
1853-1854	19 053 566	n.d.	n.d.
1854-1855 (8 meses)	280 672	4 488 483	4 207 811
1856	10 806 128	18 287 829	7 481 701
1857	n.d.	n.d.	n.d.

n.d.: No disponible.

FUENTE: Bárbara A. Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas 1821-1857*, p. 215.

CUADRO 12
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 1821-1857
(pesos)

	<i>Impuestos portuarios¹</i>	<i>Tabaco</i>	<i>Contribuciones</i>	<i>Préstamos británicos e indemnización estadounidense</i>	<i>Préstamos internos</i>	<i>Total</i>
1821	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1822-1823 (9 meses)						5 249 858
1825 (8 meses)	4 593 545 (45%)	637 145 (6%)	1 114 615 (11%)	1 317 543 (12%)	131 113 (0.1%)	10 303 232
1825-1826 (10 meses)	6 571 419 (44%)	1 356 127 (9%)	1 365 452 (9%)	2 458 559 (17%)	25 529 (0.2%)	14 770 733
1826-1827	8 049 399 (47%)	914 947 (5%)	979 145 (6%)	381 521 (2%)	46 280 (0.3%)	17 017 016
1827-1828	5 912 126 (43%)	1 212 462 (9%)	1 381 412 (10%)	11 061 (0.08%)	802 216 (6%)	13 644 974
1828-1829	6 684 157 (46%)	1 013 159 (7%)	1 435 970 (11%)	17 207 (0.2%)	1 586 223 (11%)	14 593 307

1829-1830	4 986 575 (35%)	841 375 (6%)	1 398 488 (12%)	0	2 379 957 (17%)	14 103 773
1830-1831	8 483 00 (16%)	457 285 (2%)	1 356 564 (7%)		2 356 997 (13%)	18 392 134
1831-1832	7 550 253 (43%)	7 116	849 240 (5%)		3 734 566 (21%)	17 582 929
1832-1833	7 538 225 ² (37%)	Abolido en la primavera de 1833	624 969 (3%)		5 061 772 (25%)	20 563 360
1833-1834	9 051 789 (43%)		331 898 (2%)		4 239 731 (20%)	21 124 216
1834-1835	9 241 054		710 503		6 041 190	n.d.
1835-1836	6 199 871 (21%)		3 142 223 (11%)		9 243 103 (31%)	29 524 527 ³
1836-1837	4 737 767 (22%)		4 494 685 (21%)		5 530 447 (25%)	21 822 391
1837-1838 (18 meses)	4 258 411 ² (16%)		3 964 914 (16%) ⁴		7 497 344 (30%)	25 018 121
1839	5 574 887 ² (19%)		3 684 548 (13%)		11 591 345 (40%)	29 136 536

(Continúa)

(Continuación)

CUADRO 12

	<i>Impuestos portuarios¹</i>	<i>Tabaco</i>	<i>Contribuciones</i>	<i>Préstamos británicos e indemnización estadounidense</i>	<i>Préstamos internos</i>	<i>Total</i>
1840	7 474 192 ² (35%)		n.d.		5 802 178 (27%)	21 227 263
1841	5 892 661 ² (25%)		4 299 445 (18%)		5 151 481 (21%)	23 995 766
1842	5 257 849 ² (17%)		4 502 878 (15%)		8 031 849 (26%)	30 682 369
1843	7 653 260 ² (22%)		4 810 636 (14%)		3 089 860 (9%)	34 138 581
1844	7 418 081 ² (23%)		5 088 975 (16%)		6 240 747 (20%)	31 873 019
1845	5 814 048 (27%)		n.d.		8 502 564 (40%)	21 505 981
1848-1849 (18 meses)	6 954 390 (27%)	1 366 203 (1%)	618 674 (2%)	6 720 000 (26%)	1 108 949 (4%)	25 726 737

1849-1850	6 574 091 (36%)	575 673 (3%)	357 874 (2%)	3 540 000 (19%)	209 696 (1%)	18 281 835
1850-1851	5 554 502 (36%)	582 132 (4%)	241 687 (2%)	5 860 000 (38%)	440 541 (3%)	15 486 549
1851-1852	6 926 641 (63%)	577 696 (5%)	382 800 (3%)	686 000 (6%)	115 852 (1%)	11 022 291
1852-1853	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.
1853-1854	9 011 010	735 000	6 304 532			n.d.
1854-1855 (8 meses)	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.
1856 ⁵	7 283 489 (52%)	Abolido en enero 1856	no recaudado		3 620 042 (26%)	14 131 699
1857	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d.: No disponible.

¹ "Impuestos portuarios" incluye los establecidos sobre la importación, la exportación, el tonelaje, el 1 y el 2% de las averías de importación, la internación, la circulación de dinero y el consumo (después del 15 de octubre de 1851).

² Cifras tomadas de Lerdo de Tejada, *Comercio exterior*, cuadro 86.

³ Incluye los ingresos de los estados.

⁴ Los "impuestos internos al comercio" se interpretan como contribuciones de los estados.

⁵ *Memoria de Hacienda 1870*, p. 438.

CUADRO 13
DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA
1821-1857
(pesos)

	<i>Guerra (incluye la marina)</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Gastos de cobranza</i>	<i>Total</i>
1821	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1822-1823 (9 meses)	2 000 733 (40%)	1 443 707 ^a (27.5%)	n.d.	5 241 337
1825 (8 meses)	7 222 753 (72.5%)	1 740 811 (17.5%)	582 460 (5.8%)	9 965 789
1825-1826 (10 meses)	7 895 331 (60.2%)	3 673 042 (28%)	922 475 (7%)	13 112 200
1826-1827	10 155 878 (62%)	2 536 810 (15.5%)	2 824 883 (17.3%)	16 364 218
1827-1828	8 822 569 (68%)	1 028 977 (8%)	2 004 237 (15.4%)	12 982 092
1828-1829	7 496 287 (53.5%)	3 719 632 (26.5%)	1 778 298 (12.7%)	14 016 978
1829-1830	7 692 632 (55.6%)	3 461 165 (25%)	1 903 753 (13.8%)	13 828 491
1830-1831	8 340 659 (47.4%)	6 729 988 (38.2%)	1 135 252 (6.4%)	17 601 289
1831-1832	10 576 230 (62.4%)	3 350 025 (19.8%)	1 206 968 (7.1%)	16 937 384
1832-1833	n.d.	3 507 575	n.d.	n.d.
1833-1834	10 180 620 (51%)	7 066 368 (35.4%)	1 325 752 (6.7%)	19 934 490
1834-1835	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1835-1836	7 686 926 (26.6%)	13 980 054 (48.4%)	2 397 515 (8.3%)	28 876 024
1836-1837	6 618 142 (33.4%)	7 463 590 (37.7%)	2 191 899 (11%)	19 802 628
1837-1838 (18 meses)	8 790 662 (33.1%)	13 468 730 (50.7%)	2 462 600 (9.3%)	26 588 304

(Continúa)

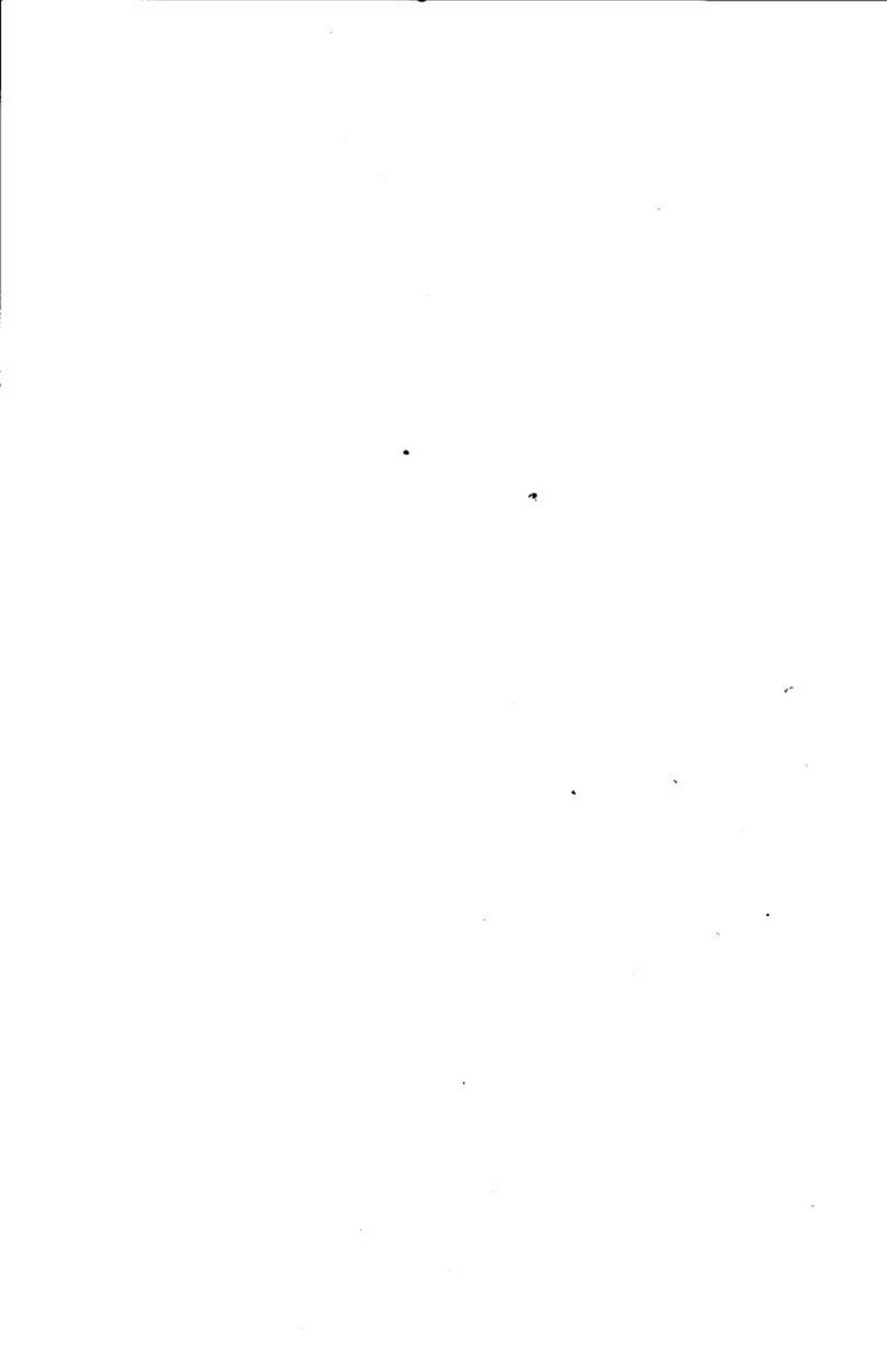
(Continuación)

CUADRO 13

	<i>Guerra (incluye la marina)</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Gastos de cobranza</i>	<i>Total</i>
	7 088 140 (25.9%)	17 470 839 (64%)	1 617 959 (6%)	27 318 729
a	5 998 908 (28.2%)	12 484 048 (58.57%)	1 368 791 (6.4%)	21 255 097
1841	6 720 383 (29.2%)	11 698 755 (50.9%)	2 722 288 (11.8%)	22 997 219
1842	6 777 073 (22.1%)	18 471 300 (60.3%)	3 998 672 (13.1%)	30 639 711
1843	6 366 327 (18.7%)	21 031 534 (61.8%)	4 815 158 (14.1%)	34 055 110
1844	6 677 663 (21.3%)	17 600 605 (56.2%)	5 967 670 (19.1%)	31 304 102
1845	7 924 147 (40.5%)	11 188 991 (57.1%)	n.d.	19 584 812
1848-1849 (18 meses)	6 239 520 (29.7%)	9 865 931 (47%)	2 239 253 (10.7%)	20 987 393
1849-1850	5 046 719 (28.4%)	9 655 045 (54%)	1 516 073 (8.5%)	17 746 073
1850-1851	3 452 129 (22.9%)	7 332 154 (48.6%)	1 773 570 (11.8%)	15 085 077
1851-1852	3 621 519 (34.6%)	4 069 057 (38.9%)	1 860 360 (17.8%)	10 475 685
1852-1853	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1853-1854	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1854-1855 (8 meses)	4 214 531 (93.9%)	280 672 (6.3%)	n.d.	4 488 483
1856	7 738 778 (42.3%)	7 655 175 (41.9%)	1 922 639 (10.5%)	18 287 829
1857	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

* Esto no incluye una cantidad adicional de 1 410 459 de pesos en papel moneda que entonces fue retirada. Esta suma se agregó al total de gastos.

FUENTE: Bárbara A. Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, pp. 213, 214.



LEY PARA EL ARREGLO DE LA HACIENDA PÚBLICA QUE SUSPENDE EL PAGO DE LA DEUDA INTERNACIONAL

El Excmo. Señor Presidente Constitucional, con fecha de hoy, dice a esta Secretaría lo que sigue:

“El ciudadano Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

“Que el soberano Congreso de la Unión ha tenido a bien dirigirme el decreto que sigue:

“Artículo 1º Desde la fecha de esta ley, el Gobierno de la Unión percibirá todo el producto líquido de las rentas federales, deduciéndose tan sólo los gastos de administración de las oficinas recaudadoras y quedando suspensos por el término de dos años, todos los pagos incluso el de las asignaciones destinadas para la deuda contraída en Londres y para las Convenciones extranjeras.

“Artículo 2º Las aduanas marítimas y demás oficinas recaudadoras de las rentas federales, enterarán todos sus productos líquidos en la Tesorería General, sujetándose exclusivamente a las órdenes del Ministerio de Hacienda. En los días 15 y último de cada mes, remitirán al mismo, el estado de sus ingresos y egresos.

Artículo 3º Dentro del término de un mes, el Gobierno formará y publicará un presupuesto económico de todos los gastos públicos, sobre la base de hacer en el 31 de diciembre de 1855 las reducciones que sean convenientes. El Gobierno se sujetará a ese presupuesto económico desde su publicación y sólo el Congreso podrá variarlo después.

Artículo 4º Los pagos del presupuesto se harán en el orden siguiente:

I. Los de la fuerza armada en campaña y en guarnición. Los de material de guerra, los de inválidos y mutilados en campaña. Estos pagos se harán íntegros sin permitirse agregados.

II. Los de las clases activas de la lista civil y los de los militares que no estén en servicio. En estos pagos, excepto los de los sueldos de 300 abajo que se satisfarán íntegros, se harán los demás con estricta igualdad proporcional.

III. Los de las clases pasivas y pensionistas del erario. Mientras no se les pueda hacer el pago íntegro, se les aplicará, con estricta

igualdad proporcional, el sobrante que hubiere cada mes después de pagadas las dos clases anteriores o al menos la cantidad mensual que, para el caso de no haber ese sobrante, deberá el Gobierno señalar con tal objeto en el presupuesto.

Artículo 5º El Tesorero General deberá hacer observaciones por escrito, a las órdenes que le comunica el gobierno, para que haga por sí o abone a otras oficinas cualquier pago que no esté comprendido en el presupuesto económico o que de algún modo contravenga a las reglas del artículo anterior. Si hechas las observaciones por escrito se repitiere la orden, deberá cumplirla dando inmediatamente cuenta al Congreso o en su receso a la Diputación Permanente. Si no lo hubiere las observaciones por escrito o no diere cuenta inmediatamente después de que se le repita la orden, incurrirá en la pena de destitución de empleo y se le sujetará a juicio para las otras penas que merezca por su falta.

Artículo 6º Se establece una Junta Superior de Hacienda compuesta de un Presidente y cuatro vocales nombrados todos por el Gobierno con aprobación del Congreso, debiéndose elegir dos al menos de entre los diversos acreedores del erario. Con la misma aprobación nombrará el Gobierno cinco suplentes. La Junta tendrá y organizará, con aprobación del Gobierno, una oficina con las secciones necesarias para su despacho y una sección liquidatoria de la deuda pública.

Artículo 7º Serán atribuciones de la Junta:

I. Liquidar lo que se adeude de la deuda contraída en Londres y por las Convenciones extranjeras.

II. Liquidar los créditos que aún no lo estén, de los comprendidos en la Ley de 30 de noviembre de 1850.

III. Liquidar los créditos posteriores legítimos contra el erario, hasta el 30 de junio del presente año incluso los comprendidos en la ley de 17 de diciembre de 1860, para hacer la conversión conforme a las bases que se darán en una ley especial.

IV. Celebrar todos los créditos a favor del erario de que no tengan conocimiento las oficinas, pudiendo, con aprobación del Gobierno, celebrar arreglo con los deudores.

V. Ejercer por sí en el Distrito y por medio de los jefes superiores de Hacienda en los Estados y Territorios, todas las atribuciones relativas a la desamortización de los bienes de corporaciones y a la nacionalización de los eclesiásticos, administrando y reali-

zando lo que queda de éstos, incluso los edificios de los conventos suprimidos.

VI. Terminar en la vía administrativa, con aprobación del Gobierno, todas las cuestiones pendientes con motivo de las leyes de desamortización y nacionalización, siempre que los interesados se sometan previamente a su resolución, en cuyo caso no les quedará ningún recurso judicial ulterior.

VII. Distribuir todos los fondos que recaude entre los acreedores del erario, aplicando a los de la conducta tomada en Laguna Seca, el producto de los edificios de los conventos de religiosos suprimidos, cuidando de completar la dotación de las religiosas y dando preferencia, en los demás, a los créditos de Convenciones extranjeras, ya en virtud de los arreglos que se celebren al efecto o ya en remates que se hagan periódicamente en almoneda pública.

Artículo 8º Para que la Junta desempeñe estas atribuciones y las demás económicas que le encargue el Gobierno, se le consigna lo siguiente

En el Distrito, todos los pagarés existentes en la oficina especial de desamortización; el producto de todas las redenciones pendientes; los capitales que por no haber sido redimidos o por cualquier otro motivo pertenezcan al erario y los edificios de las corporaciones suprimidas o refundidas con los lotes, terrenos y materiales existentes. En los Estados y Territorios todo el producto, ya en especie, ya en pagarés que falte que recaudar de los bienes eclesiásticos, así como los edificios de los conventos y cualesquiera corporaciones suprimidas, sin más deducción que la del 20% consignado a los mismos Estados. Se exceptúan en éstos y en el Distrito, los edificios y los capitales de que se haya hecho consignación especial, en virtud de alguna ley o disposición del Gobierno de la Unión.

Artículo 9º Todos estos bienes formarán por ahora el fondo destinado para el crédito público y los empleados respectivos en el Distrito, así como los jefes superiores de Hacienda en los Estados y Territorios, podrán inmediatamente, a disposición de la Junta, todas las escrituras, títulos, noticias, inventarios y demás documentos correspondientes.

Artículo 10º En la ley especial que se dictará para la conversión de la deuda pública se fijará la parte con que los Estados deben contribuir para su pago.

Artículo 11º Se autoriza al Gobierno para que, dentro del término de un mes, pueda decretar un impuesto sobre el tabaco, que se cobre para el erario federal en toda la República.

Artículo 12º Se autoriza al Gobierno para que, durante los meses que faltan de este año, pueda aumentar en el Distrito el derecho de alcabala a los efectos nacionales hasta una mitad más, en los artículos que a su juicio le permitan, exceptuándose de todo aumento los artículos de la industria agrícola y fabril, especificados en el decreto de 24 de septiembre de 1855. Tanto el erario federal como las municipalidades del Distrito, percibirán el aumento que se hiciera en la parte correspondiente.

Artículo 13º Se duplica en el Distrito el derecho de contrarregistro que se cobra a los efectos extranjeros, debiendo subsistir la duplicación sólo por el tiempo que sea absolutamente preciso, a juicio del Gobierno, para el objeto del artículo siguiente.

Artículo 14º Con el nuevo producto del derecho de alcabala y contrarregistro y con la contribución que se imponga contra el tabaco, el Gobierno pagará de toda preferencia las deudas que haya contraído desde 29 de mayo último y las que se contrajere para los gastos del restablecimiento de la paz pública, subsistiendo las órdenes que en virtud de refacciones se hayan expedido para el pago de los caudales tomados en Laguna Seca.

Artículo 15º Cesan todas las facultades y toda intervención de los Gobernadores y de cualesquiera otros funcionarios de los Estados en las aduanas marítimas y demás rentas federales, cualquiera invasión en las atribuciones que la Constitución y las leyes cometen al Gobierno de la Unión, en la administración y distribución de sus rentas, será considerada como causa grave de responsabilidad. Los empleados federales que consintieren en que se distraigan las rentas para otras atenciones que autoricen o permitan algún pago contra lo que dispone esta ley o que enerven de cualquiera modo el cumplimiento de las órdenes del Ministerio de Hacienda, quedarán por el mismo hecho destituidos de su empleo e inhabilitados para ejercer ningún cargo o comisión del Gobierno y se sujetarán a juicio para las otras penas que merezcan por su falta.

Artículo 16º Queda facultado el Gobierno para reformar y organizar dentro de un mes todas las oficinas, sobre la base de reducir el importe de la planta de cada una de ellas, pudiendo aumentar el sueldo de algunos empleados, disminuyendo su número.

Dado en el salón de sesiones del Congreso de la Unión, en México a 17 de julio de 1861.

Gabino F. Bustamante, Diputado presidente; Francisco P. Cendejas, Diputado secretario; Emeterio Robles Gil, Diputado secretario

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional de México, a 17 de julio de 1861.

FUENTE: *B. Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, vol. 4, pp. 646-651.

CIRCULAR AL CUERPO DIPLOMÁTICO EXPLICANDO LA LEY DE SUSPENSIÓN DE PAGOS

Palacio Nacional, México, julio de 1861

El infrascrito tiene el honor de participar al Excmo. Señor... * que el Congreso Federal de la República ha votado el decreto que S.E. hallará incluso en esta nota y que el infrascrito pone en conocimiento de la Legación... por la relación que tiene con el pago de la convenciones diplomáticas.

La perspicacia y la cordura del Excmo. señor Ministro... hacen esperar al gobierno mexicano que, lejos de ver en el decreto adjunto motivo de alarma para los intereses colocados bajo la sombra de la Legación... verá por el contrario, en esa disposición legislativa, un indicio de que la República quiere estimar sus recursos, organizarlos para sacar de ellos todo el partido posible, cortar en la administración los abusos que han sido objeto de censura, por medio de trabas y cortapisas a que el Poder Supremo es el primero en someterse y colocar las obligaciones de la Nación sobre una base sólida e inalterable.

Por guardar la fe debida a los pactos internacionales, el Gobierno de México ha hecho esfuerzos sobrehumanos, que han dado lugar a resultados tan poco comunes, como el de que el papel que representa la deuda mexicana no haya sufrido baja notable a virtud de la larga y profunda revolución que acaba de obrarse en el país. Durante esa crisis sólo mejoró la condición de los acreedores extranjeros; la Nación, en medio de los mayores conflictos, llevó la condescendencia hasta aumentar las asignaciones para el pago de la deuda pública, desprendiéndose de los medios con que habría podido abreviar la sangrienta lucha que el país ha tenido que sostener o, lo que es lo mismo, pagando el oro de sus acreedores extranjeros con la carne y la sangre de los mexicanos.

Después del triunfo de la revolución, la República ha sentido hambre y sed de paz, de orden y de seguridad y el Gobierno, que tiene la conciencia de que podría proporcionárselos si contara con medios eficaces de acción, ha dudado mucho tiempo antes de poner la mano sobre los recursos destinados al pago de la deuda ex-

* Esta circular se envió a todos los representantes diplomáticos acreditados

tranjera, llegando su respeto hasta el grado de sacrificar primero las garantías de los mexicanos, de conculcar los principios más preciosos que ha propugnado la Nación, de encarcelar a los ciudadanos más respetables y poner precio a sus personas para adquirir recursos con que comprar la paz pública, antes de cercenar en un centavo los depósitos destinados a las convenciones diplomáticas y a la deuda inglesa. Estos expedientes odiosos que ha inspirado al Gobierno su respeto por la fe prometida a otras Naciones, no han sido ni podían ser eficaces y se ha venido por fin al punto por donde se debió comenzar y es la resolución firme e inflexible de reorganizar la administración pública y de poner en práctica, no expedientes momentáneos, sino un sistema regular de rentas que vigorice la acción del Gobierno y permita abolir para siempre las exacciones vejatorias.

Para llegar a este objeto la República necesita de recoger todos sus recursos y de ponerlos en manos puras y organizadoras. He aquí el objeto de la ley que el infrascrito tiene el honor de remitir al Excmo, señor ministro...

El actual Gobierno de la República se ha encontrado entre la sociedad y la civilización por un lado, que le piden paz, orden y garantías y los acreedores extranjeros que le exigen casi todas las rentas públicas. Ningún gobierno, colocado en estas circunstancias, vacilaría en la elección. La nación ha obsequiado, pues, exigencias de la opinión universal y el clamor de la civilización; ha cedido, por fin, agobiada por un peso que no puede ya soportar y ha cedido sólo para cobrar fuerza y volver a tomar la carga. El gobierno del infrascrito ha iniciado ya medidas que contiene el adjunto decreto, porque acaso ha sido en el país el primero que se ha recogido en el fondo de su conciencia para estudiar seriamente sus obligaciones y los medios de llenarlas.

México no puede realizar la revolución administrativa que su situación exige, al mismo tiempo que establecer en su seno la paz y la seguridad pública y llevar sobre sus hombros el peso enorme de la deuda nacional. Para que de una vez por todas acaben esos motivos de reclamación que ocupan sin cesar a los representantes de las Naciones y al Ministerio de Relaciones; para que cese toda requisición y exacción forzosa; para que la Nación no se vea obligada contra los principios de la economía liberal a reagravar los impuestos sobre la importación extranjera, con el objeto de que las aduanas le proporcionen algún recurso sobre los que hoy se

aplican al pago de la deuda, es preciso un corto intervalo de reorganización; es preciso que el Gobierno pueda, durante algunos días, disponer de sus rentas y emplearlas metódica y económicamente en restablecer la paz y la seguridad pública, aplicando entretanto lo que no haya menester para asegurar la vida y la defensa de la sociedad, en cubrir sus obligaciones atrasadas.

El gobierno del infrascrito ha comprendido que el deudor, cuando es honrado y tiene propósito firme de llenar sus compromisos, puede tomar una actitud digna al presentarse a su acreedor para declararle su impotencia temporal. El principal anhelo del Gobierno mexicano, en estos momentos, es hacer comprender su resolución tenaz e inexorable de intentar por fin la reorganización administrativa del país, único modo de que fructifiquen las revoluciones políticas. Bien comprende el actual Gobierno que tiene que luchar con la desfavorable impresión que deben haber producido extravíos y errores de otras épocas; no se le oculta que hereda esa dificultad más entre las otras con que lucha y que no le avergüenzan, porque, ni son obra suya, ni son un rasgo excepcional de las revoluciones de México. Pero un poder, como un individuo, tiene razón para pedir que se le juzgue por sus propios actos y no por prevenciones preconcebidas, ni por analogías arbitrarias.

Los hombres que forman la administración actual, en el día mismo en que el Presidente de la República los ha reunido en torno suyo, han proclamado desde el fondo de su alma y con cuanta sinceridad cabe en un corazón honrado, la idea de afrontar de lleno sin timidez ni contemporizaciones el problema de la reorganización administrativa del país. Han visto que en la Nación no faltan elementos materiales, pero que es menester organizarlos; han visto que no faltan tampoco elementos morales y que el principal de ellos es, acaso, la aspiración general para que se levanten, por fin sobre los intereses bastardos de una minoría turbulenta y corrompida, instituciones sólidas y estables, a cuya sombra estén seguras las propiedades y el honor nacionales y extranjeros; han visto que la Nación está cansada de revueltas; que maldice los abusos y las dilapidaciones que la han empobrecido y desacreditado; han visto que la mayoría sana de este país no pide al poder público más que probidad y espíritu de organización y se han resuelto a trabajar para satisfacer esas justas aspiraciones con una consagración exclusiva. Los miembros de la administración a que pertenece el infrascrito, tienen orgullo en la firmeza y tenacidad de sus

propósitos y los creen dignos de ser secundados por la simpatía y la asistencia de la diplomacia extranjera, cuyos representantes en esta república no son únicamente la sombra tutelar a ciertos intereses y a ciertas nacionalidades, sino delegados de la humanidad y de la civilización. Triste cosa sería si la historia tuviese que referir que, después de largas agitaciones y extravíos, llegó por fin un día para esta República en que la administración vino a manos de hombres que, sin ser espíritus superiores, ni estar inspirados más que por el patriotismo y la experiencia, se atrevieron a hacer un esfuerzo supremo tan sincero y decidido como no se ha hecho nunca, por fundar en México el imperio de la razón y de la moral y que sus afanes se estrellaron en la preocupación escéptica de las Naciones más cultas del globo con respecto al porvenir y a la regeneración de esta República.

Los sucesos actuales deben expresar a los ojos de todo el que juzgue sin prevención, un conato franco, enérgico y leal por parte de México, de entrar por fin en la vía de la razón y de la cordura. El Gobierno ha comenzado por recoger y consagrar al servicio de la deuda pública todos los bienes nacionales; ha proclamado y comenzado a realizar el principio de una estricta economía en la administración; se ha puesto espontáneamente y ha puesto a sus subalternos trabas y cortapisas que ningún Gobierno había tenido hasta ahora; se ocupa en formar un presupuesto bajo la inspiración de la economía y de la experiencia; ha dado un gran paso hacia el orden levantando el valladar que debe existir entre las facultades del Gobierno Federal y las de los Estados; ha cerrado las puertas de los Ministerios a los especuladores sobre el desorden y la miseria pública y tiene propósito decidido de sucumbir antes que cejar un paso en este camino de reorganización y de moralidad.

Cuantos han creado intereses en esta República; cuantos los tienen en que se ensanche sobre el Gobierno el dominio de la civilización, en vez de levantar embarazos ante esta nueva morada del pueblo mexicano, deberían estimularla e impulsarla. Las más poderosas entre las Naciones europeas, están hoy mismo dando prendas de simpatías a los pueblos que se afanan por incorporarse al movimiento civilizador de la humanidad y México puede esperar, con fundamento, que no será la única excepción.

En los acreedores extranjeros de México debe obrar, a juicio del infrascrito, aún ese estímulo de bien entendido interés. No sólo la República lo tiene en que se dé a su deuda arreglo, unidad

y sólidas garantías; los acreedores de la Nación se interesan en ello todavía más, porque será el único modo de que los títulos de la deuda mexicana adquieran una estima a que no han podido llegar, no obstante las ventajas progresivas que los interesados en la deuda exterior han ido obteniendo, hasta absorberse casi en su totalidad las rentas federales. Esta misma circunstancia se toma y, con razón, como indicio de un estado de cosas que o admite subsistencia y hace imposible la confianza, en daño tanto de la República como de sus acreedores. En este punto el instinto general no se engaña. Bajo el pie en que las cosas se hallan en el país y en que se hallan sus acreedores, podrían estos seguir percibiendo algunos meses lo mejor de las rentas públicas; pero a trueque de ser envueltos a poco en la ruina de la Nación. De no tomar el Gobierno las medidas radicales a que le ha sido menester apelar para proporcionarse alguna base de rentas, habría tenido que reagrar, contra sus tendencias, y sus propósitos la importación de las mercancías extranjeras o que resignarse a que los intereses todos que reposan a la sombra del orden social fuesen envueltos en un desbordamiento anárquico, cuya sola idea hace estremecer. Para huir de estos extremos absurdos, la conciencia y el patriotismo del Gobierno le ha sugerido las medidas que el adjunto decreto contiene. Si las segunda, como es de esperarse, la simpatía ilustrada de las Naciones amigas, México podrá proclamar en voz alta que ha entrado en el único camino de salvación; de lo contrario, la Nación sucumbiría y con ello todos los intereses que se ligan a su prosperidad futura; pero cabrá el honor al Gobierno que rige la suerte del país en estos días borrascosos, de haber iniciado y propugnado, sin cejar una línea, la única idea de remedio y salud.

El infrascrito espera que el Excmo. señor ministro de... se servirá transmitir esta manifestación a su Gobierno y, al hacerla en nombre de la República, ofrece al Excmo. señor... las seguridades de su alta consideración.

Manuel María de Zamacona
México, julio 29 de 1861

CARTA DE BENITO JUÁREZ A SANTIAGO VIDÁURRI

México, julio 20 de 1861

Excmo. Sr. don Santiago Vidáurri

Monterrey

Mi estimado amigo:

No había escrito a usted porque he estado sumamente ocupado en vencer dificultades de todo género para sostener la situación que algunos creían desesperada e insostenible; pero gracias al patriotismo y buen sentido de los buenos liberales vamos marchando y creo que no está lejos el día en que celebremos el completo restablecimiento de la paz. Para llegar a este resultado es necesario que nos dediquemos preferentemente y con voluntad firme y enérgica a reorganizar la administración pública, restableciendo una estricta economía en los gastos y haciendo que las autoridades recobren su prestigio y para ello debemos hacer toda clase de sacrificios y usar todos los medios que estén en nuestra posibilidad. A esto tiende la ley que acaba de expedir el Soberano Congreso, iniciada por el Gobierno y que remito a usted con la circular respectiva. Por peligrosas que parezcan las medidas que contiene dicha ley, yo me propongo llevarlas a efecto con la esperanza de que los resultados prácticos que vayan produciendo para restablecer el crédito del Erario, calmarán la irritación que pueda producir en los ánimos. El pensamiento que domina en la ley, es darnos una tregua para recobrar nuestras fuerzas, a fin de que pasado un poco de tiempo, que emplearemos en recoger y sistemar nuestros elementos de hacienda, podamos satisfacer religiosamente nuestros compromisos a satisfacción de nuestros acreedores.

La obra es difícil, pero no imposible. Creo que si todos nos unimos para trabajar en el sentido que antes he indicado lograremos el objeto, haciendo un bien positivo a nuestro país. En tal concepto, suplico a usted me preste su cooperación, que es bastante eficaz y poderosa, dignándose indicarme cuanto crea conveniente a facilitar la consecución de nuestro objeto.

Nuestras fuerzas, al mando del Sr. (González) Ortega, persiguen a Márquez en el Distrito de Cuernavaca y hay razones poderosas para esperar que pronto será destruido el enemigo.

Suplico a usted me escriba ordenando lo que guste a su amigo afectísimo y s.s.q.b.s.m.J

Benito Juárez

FUENTE: *B. Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, vol. 4, pp. 661-662.

CRONOLOGÍA

1821

- Tratados de Córdoba.
- Decreto de 15 de diciembre de 1821 que abre las puertas de México a barcos y artículos extranjeros de todas las nacionalidades.
- Sangría de capitales, entre 1821 y 1823 —de la Iglesia principalmente—, por valor de 20 millones de libras esterlinas. (1 libra esterlina = 5 pesos.)

1822

- Desconocimiento español, en febrero, de los Tratados de Córdoba.
- Reconocimiento de Estados Unidos, en mayo, de la independencia de los países hispanoamericanos.
- Inicia el 21 de mayo el Imperio de Iturbide.
- 25 de junio: decreto que autoriza a Diego Barry para contratar de 25 a 30 millones de pesos con alguna casa londinense.
- Fraude de Diego Barry, en julio, que contrata, sin reconocimiento oficial, en Inglaterra un empréstito de 10 millones de los cuales no envía nada, "por considerarlo altamente peligroso".

1823

- A fines de marzo cae Iturbide.
- Decreto del 1 de mayo que autoriza al Ejecutivo a contratar un empréstito de 8 millones con la Casa Goldschmidt y Cía., con un interés del 5% anual.
- Contratación del primer empréstito, el 14 de mayo de 1823, con la Casa Goldschmidt y Cía. de Londres, por 16 millones (de los cuales sólo se recibe 35% del monto de la emisión de bonos).
- Autorización al ejecutivo, del 27 de agosto, para contratar otro empréstito por 20 millones de pesos con la Casa Barclay, Haring, Richardson y Cía. de Londres, al 6% anual.

- Ley de 7 de octubre que abroga la legislación colonial que restringía contratos mineros a extranjeros.
- Informe de Hacienda del Imperio, de 16 de diciembre, donde se consigna que la deuda pública asciende a 76 286 499 pesos.
- Reconocimiento, el 16 de diciembre, del gobierno mexicano por parte de Estados Unidos.
- Bloqueo español y pérdida de recaudaciones, entre 1823 y 1825, de las aduanas de Veracruz.
- Invasión francesa a España, desmantelamiento del gobierno liberal y restauración de la monarquía absoluta de Fernando VII.
- Se ratifica en diciembre por parte de Estados Unidos la *Doctrina Monroe*.
- A fines de este año, Gran Bretaña reconoce formalmente la independencia de México.

1824

- El 28 de junio, Guadalupe Victoria reconoce los adeudos del gobierno virreinal hasta 1810 y todas las deudas contraídas por los jefes insurgentes hasta el 27 de septiembre de 1821.

1825

- Firma, en abril, del Tratado de Amistad y Comercio con Inglaterra.
- Firma, en abril, del primer tratado comercial, los tratados no son nada nuevos, con Estados Unidos.

1826

- Préstamo de México a Colombia, el 6 de abril, para que mantenga su crédito, por un monto de 63 000 libras, sin intereses, pagaderos a un año y medio.
- La Cía. Baring Brothers se hace cargo, en septiembre 13, de los bonos mexicanos en Londres.
- Nuevo "Tratado de Amistad, Comercio y Navegación", entre Gran Bretaña y México.
- Convenio comercial con Estados Unidos.

1827

- Declaración provisional sobre navegación y comercio, el 9 de mayo, entre Francia y México.
- Decreto de expulsión de españoles, en 20 de marzo, a raíz de la conspiración del padre Joaquín Arenas.
- 1 de octubre: suspensión de pagos de la deuda externa.
- Las tropas españolas abandonan San Juan de Ulúa, el 17 de noviembre.

1828

- Destinación, en mayo 28, de la octava parte de las aduanas marítimas, más el importe de los derechos de exportación de oro y plata acuñada, labrada y en pasta para el pago de intereses y amortización de la deuda.
- Junio: Manuel Lizardi hace un préstamo al gobierno al 537% anual.
- 23 de julio: Ángel González otorga otro préstamo al gobierno, al 236% anual.
- Ley de 28 de octubre, que dispone que se capitalicen los dividendos vencidos, expidiendo nuevos réditos de 5 o 6%. No se hizo tal capitalización ni tampoco pudieron pagarse los intereses de ese año, ni del siguiente.

1829

- Nueva ley, de marzo 20, para expulsar españoles.
- Fracaso, el 11 de septiembre, de un nuevo intento de invasión por parte de tropas españolas.
- Lucas Alamán calcula en septiembre que el capital salido por la expulsión de los españoles asciende a 12 millones de pesos.

1830

- Ley del 2 de octubre, que dispone que se capitalicen todos los intereses que vencieran antes del 1 de abril de 1831 y la mitad de los que se vencieran desde esa fecha hasta el 1 de abril de 1836, al 62.5% en el empréstito llamado de 5%, y al 75 el de 6%. Esta ley también autoriza para que se destine el

producto de las aduanas de Tampico y Veracruz para el pago de la deuda.

- Creación, el 16 de octubre, del Banco de Avío, para el fomento de la industria nacional.
- Estimación de Lorenzo de Zavala, en octubre, del déficit del erario de ocho millones de pesos anuales. Esto cuando la deuda externa ascendía ya a aproximadamente 32 millones.
- El ejército dispone, en octubre, de 17 de los 22 millones del presupuesto.

1831

- Ley del 30 de mayo que refrenda la capitalización efectuada el 2 de octubre del año anterior.
- El gobierno adeuda 24 660 694 a sus ciudadanos y 34 329 000 al exterior.
- Nueva capitalización de intereses: aumento de la deuda externa a 1 558 525 libras esterlinas.
- Ratificación del convenio comercial de 1826 con Estados Unidos.

1832

- 1 de enero: Bustamante suspende el pago de todos los adeudos internos.

1833

- Nueva ley, de 16 de enero, de expulsión de españoles.
- Orden, de 15 de febrero, para que, por notorias urgencias del gobierno; sólo se destine 6% de los rendimientos de las mismas aduanas señaladas por la ley de 2 de octubre de 1830.

1834

- Decreto, de 16 de abril, que seculariza todas las misiones del país.
- Reconocimiento del gobierno, en noviembre, de su incapacidad para cumplir sus compromisos a especuladores internos. Paga a unos en preferencia de otros.

1835

- Estalla en octubre la Revolución texana en defensa de la Constitución federal.

1836

- El 2 de marzo, Texas se separa de México.
- 19 de abril: se pretende autorizar al gobierno para contratar un empréstito. En plena sesión el secretario de Hacienda expresó que no era posible tal operación, porque los prestamistas exigirían nuevas garantías y todas las antiguas estaban ya hipotecadas.
- Firma el 29 de diciembre, el "Tratado de Paz y Amistad" con las potencias que más importaban a México en 1821: España y El Vaticano. En el artículo 7º del Tratado de Madrid, se refrenda el acuerdo de 28 de junio de 1824.

1837

- Bustamante establece, en enero 17, el Banco Nacional y lo autoriza para contratar créditos externos.
- Ley de 4 de abril, que autoriza la colonización de terrenos que fueran o debieran ser propiedad del país, por medio de ventas, enfiteusis e hipotecas, aplicando su importe a la amortización de la deuda nacional.
- El ejecutivo establece, el 12 de abril, un "fondo nacional consolidado" para el pago de la mitad de la deuda, con 5% de intereses al año, para conversión y amortización de la deuda externa, con bonos pagaderos en Londres el 1 de octubre de 1866, con cupones de intereses por semestres que deberían correr hasta esa fecha. Este fondo se cubriría con baldíos de Texas, Chihuahua, Nuevo México, Sonora y las Californias, a un precio de cuatro acres por libra esterlina.

1838

- Ultimátum de los franceses, el 21 de marzo. Reclaman el pago inmediato de 600 000 pesos debidos por el gobierno mexica-

no. Posteriormente tropas francesas desembarcan, dando inicio a la llamada *guerra de los pasteles*.

- El 30 de junio se logra que los tenedores de bonos soliciten a Lord Palmerson su intermediación en el conflicto. Esto a condición de aceptar y cumplir los términos de la conversión del 12 de de abril.

1839

- Tratado de Amistad con Francia, 9 de marzo. Se reconoce la deuda de 600 000 pesos contraída con los franceses.
- Expedición, el 1 de julio, de otro decreto de conversión, pues la sexta parte de las aduanas consignada en la ley del 2 de octubre de 1830 no alcanzaba para pagar el servicio de la deuda.
- Reglamentación, el 29 de julio, de la adquisición de terrenos y el establecimiento de colonias extranjeras en México para el pago de la deuda externa. El poder conservador declara, julio 30, que las autorizaciones dadas por el legislativo al ejecutivo el 27 de enero y el 19 de abril de 1838 no lo facultan a emitir bonos mexicanos, ni para hipotecar los ingresos de las aduanas marítimas.
- Ley de agosto que declara anuladas todas las operaciones crediticias cuyo interés anual excediera 12 por ciento.

1840-1841

- Se suceden decretos varios en torno a la controvertida reconversión de 1837.

1842

- Autorización, 1 de marzo, del proyecto de comunicaciones para la construcción de un canal en el Istmo de Tehuantepec.
- Primera convención inglesa, 15 de octubre. El gobierno mexicano reconoce adeudos a ingleses por 316 931.44 por concepto de reclamaciones.

1843

- El 22 de febrero la Secretaría de Hacienda determina que los dividendos que vencían el 1 de abril se pagaran la mitad en dinero y la mitad en bonos. Los Lizardi anuncian que sólo pagaran en efectivo la tercera parte, lo cual es aprobado finalmente por el gobierno.
- Ley del 28 de julio que aprueba una emisión fraudulenta de bonos de la deuda externa por cuenta de Lizardi y Cía.
- Decreto del 15 de diciembre por medio del cual el gobierno acepta adeudos de 10 914 746 libras (54 573 730 pesos).

1844

- Segunda convención inglesa, 8 de abril. Pagos a la Casa Montgomery, Nicols y Cía. por 1 148 630 libras, que el gobierno le debía por concepto del préstamo por la cantidad de dos millones destinados al pago de la segunda expedición contra los sublevados de Texas.
- Anexión, el 12 de abril, de Texas a Estados Unidos.

1845

- Nombramiento, el 5 de abril, de nuevos comisionados en Londres: Schneider y Cía. Se levantan juicios contra Lizardi. Operaban como tales desde 1836.
- Ley, del 28 de abril, que autoriza al ejecutivo para liquidar y arreglar definitivamente la deuda exterior practicando todas las operaciones que fuera necesario hacer, con las siguientes bases: 1] que no se capitalizaran los réditos, 2] que el interés que se conviniera no excediera del 5% anual, 3] que no se aumentase el monto total de la deuda y 4] que no se enajenen para su pago los bienes nacional, ni se hipotecase, todo o en partes, el territorio nacional.

1846

- Se crea, el 5 de marzo, otro fondo nacional consolidado de 4 650 000 con un rédito de 5% anual, pagadero por semestres, cuyo fondo se pagaría en 93 años.

- Nueva convención, 4 de julio, que asigna como fuente de pago 20% de los ingresos de las aduanas de Veracruz y Tampico para el pago de la deuda externa.

1847

- Aprobación, en 19 de julio, de un nuevo convenio de conversión y de las propuestas relativas a los señores Manning y Mac Kintosh.
- Santa Anna expide, 27 de julio, un decreto que aprueba definitivamente la conversión de 1837, después de la aprobación y negación alternada de gobiernos anteriores.
- Expedición, 28 de agosto, de una orden para que se firmen bonos de 200 000 libras y otra para que se saquen los bonos que, por la cantidad de 470 610 libras se hallaban en el Banco de Inglaterra.

1848

- Tratado de paz de Guadalupe Hidalgo del 2 de febrero, que "exonera" a México de pasadas reclamaciones de Estados Unidos, acompañada de la indemnización por 15 millones de pesos.

1849

- Inicia la *fiebre del oro* en California.
- Ley, 19 de octubre, que ordena pagar lo que debía al erario el francés Claro Cavalier por su contrato del 23 de abril de 1846, de la manera que se convino con el interesado.

1850

- Ley del 14 de octubre que autoriza al ejecutivo para entregar un libramiento a los ingleses, a cargo del tesoro de Estados Unidos, de 2.5 millones de pesos, por cuenta de la indemnización, siempre que aquéllos acepten reducir el rédito de la deuda a 3% sobre el capital de 10 241 650 libras esterlinas y se diesen por pagados los réditos vencidos hasta la aprobación del arreglo. Autorización al ejecutivo para asignar para el

pago de réditos, 25% de los derechos de importación de todas las aduanas y 75% de las exportaciones del Pacífico y 5% de las del Golfo.

- Aceptación en Londres, en diciembre, del decreto del 14 de octubre. Éste proporcionó al país un ahorro de un millón de pesos anuales, es decir, disminuyó en 40% la deuda, lo que produjo una suma de 20 000 millones de pesos en beneficio del erario. Manuel Payno, principal artífice de la negociación, señala que éste fue el negocio más provechoso para el país y calcula que las ventajas ascendían a 25 789 970 pesos.
- A fines de ese año la deuda externa asciende a 56 millones y la doméstica a 61.

1851

- Ley, del 17 de octubre, que faculta al gobierno para que arregle, en el término de dos meses, negociando la disminución, el pago de los créditos procedentes de las llamadas convenciones diplomáticas y de las sentencias ejecutorias hasta el 30 de noviembre de 1850, pudiendo tomar para este fin, la cantidad que fuese necesaria de la parte libre de las aduanas marítimas.
- Tercera convención inglesa, 4 de diciembre.
- Convenciones francesas, 10 y 17 de diciembre. Liquidación de crédito de los señores Serment, Torty y Cía. y Drusina y Cía. por 1 880 000 de pesos.

1853

- Tercera convención francesa, 30 de junio. Se establece un fondo de amortización y extinción de créditos franceses. Se emiten bonos por 1 014 025 pesos.
- Convención española. El gobierno reconoce como deuda legítima el monto de las reclamaciones hechas antes del 14 de noviembre de 1852, con la condición de que "reuniera las condiciones de origen, de continuidad y actualidad españolas".
- Tratado de La Mesilla, 30 de diciembre. Estados Unidos paga 15 millones de pesos a México por el territorio del mismo nombre.

1854

- Ignacio Comonfort es autorizado para contratar un crédito por 500 000 pesos, pero sólo consigue 57 680 de un ciudadano español. Esto a cambio de la mitad de las ganancias que generara el puerto de Acapulco.

1855

- Convención española, abril. México sale de ahí como deudor gratuito de 2 424 941 pesos.

1856

- Se establecen, el 21 de febrero, un acuerdo con los F. de Lizardi y cía. para que paguen los fondos que indebidamente retuvieron, después de la suspensión en 1845 de sus puestos de agentes financieros de México en Londres.

1857

- Decreto, de 23 de enero, que autoriza a los tenedores ingleses de bonos de la deuda externa para enviar representantes a los puertos nacionales.
- Resolución aparente, el 15 de septiembre, del problema de la negociación de la deuda con Francia.

1858

- El 10 de agosto, los acreedores ingleses firman una convención con el poder conservador. Por error, los liberales la computan más tarde como legal.

1859

- Convención, 26 de enero, con el capitán Dunlop y el contralmirante Penaud, representantes inglés y francés que reclaman la falta de pagos. Se expiden órdenes para que quede intacto 25% de las importaciones correspondientes a la deuda inglesa,

10% de la convención inglesa y 25% de los buques franceses de la convención francesa.

1860

- Asalto liberal, en septiembre, de la *conducta* monetaria de Laguna Seca.
- La reacción asalta, el 17 de noviembre, la legación británica de la ciudad de México y toma un botín de 660 000 pesos.
- Arreglo, el 15 de diciembre, con el capitán Aldham. No pudiéndose cumplir la convención Dunlop, se ofrece pagar puntualmente, desde 1 de enero de 1861 y se ofrece además el 10% de los derechos de importación de los buques que arriben a Veracruz y Tampico.

1861

- En mayo, moratoria *de facto* de los pagos de deuda externa.
- Un tal señor Mata calcula, el 5 de mayo, que el monto de la deuda es de 155 millones de pesos y que no hay posibilidad alguna de pagarla.
- Ley, de 30 de mayo, que suspende los pagos de la deuda, excepto la de las convenciones diplomáticas, la contraída en Londres y los montos de la *conducta* de Laguna Seca.
- 20 de junio: el Congreso aprueba la petición estadounidense para el paso de tropas de Guaymas a Arizona.
- Declaración de moratoria del 17 de julio de 1861.
- El canciller Zamacona envía inusual circular al cuerpo diplomático acreditado donde explica las razones de la anterior declaración.
- El 25 de julio, Francia e Inglaterra rompen conjuntamente relaciones con México.
- Julio 29: El canciller Zamacona gira instrucciones a Matías Romero —a la sazón ministro plenipotenciario en Washington— para que gestione asistencia y apoyo de Estados Unidos.
- Agosto 3: El Congreso otorga importantes concesiones a la empresa inglesa del ferrocarril de Yucatán.
- Agosto 30: Abraham Lincoln comunica a Matías Romero que Estados Unidos vería la posibilidad de evitar o al menos dilatar lo más posible la intervención armada en México.

- El 2 de septiembre el gobierno de Lincoln ofrece ayuda económica al gobierno mexicano, exigiendo a cambio como garantía de pago los derechos sobre las minas de los estados de Baja California, Chihuahua, Sonora y Sinaloa.
- 29 de septiembre: Estados Unidos ofrece 5 millones de pesos al gobierno mexicano, al 6%, con la garantía de “todos los terrenos públicos no vendidos en México y de los bienes del clero en cualquier forma y de que no se hayan dispuesto en toda la República”. Ninguno de estos ofrecimientos se concreta.
- Convención de Londres, 31 de octubre. Inglaterra, Francia y España se proponen la acción armada en contra de México.
- Se firma, el 21 noviembre, de la convención Wyke-Zamacona para asegurar el pago de los adeudos de Laguna Seca y las 660 000 libras tomadas de la legación británica.
- Ley del 26 de noviembre, que deroga la del 17 de julio en lo referido a las convenciones diplomáticas y a la deuda contraída en Londres.
- Ultimátum Whyke, el 22 de diciembre, porque el Congreso no aprueba la convención Wyke-Zamacona, que queda sin efecto al conocerse la ley del 26 de noviembre. Fuerzas españolas se apoderan de Veracruz.

1862

- Se firman en enero los tratados de la Soledad.
- El 7 de enero llega a México la expedición intervencionista.

BIBLIOGRAFÍA

- Alamán, Lucas, *Liquidación general de la deuda interior de la República mexicana hasta 1841. Precedida de una relación histórica de los préstamos que precede*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1845, 98 pp.
- , *Historia de México*, vol. 5, México, Jus, 1942, 983 pp.
- Anónimo, *México y la intervención* (opúsculo publicado en París a principios de noviembre y traducido del francés por Francisco Elorriaga), México, Imprenta de I. Cumplido, 1861.
- Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1981, 277 pp.
- Bosh García, Carlos, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, El Colegio de México, 1947, 337 pp.
- , *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos 1819-1848*, México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1964, 297 pp.
- Bulnes, Francisco, *La deuda inglesa (Colección de artículos publicados en el siglo XIX)*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1885, 158 pp.
- Cardoso, Ciro, *México en el siglo XIX*, México, Nueva Imagen, 1980, 525 pp.
- Casasús, Joaquín, *Historia de la deuda contraída en Londres*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1855, 532 pp.
- Castillo, Juan, *El crédito público de México. Estudio sobre los antecedentes, consolidación, conversión y arreglo definitivo de la deuda externa e información completa del estado actual de la deuda pública y de los títulos en circulación*, México, Herreros Hnos., 1900, 272 pp.
- (comp.), *Colección de leyes, decretos, reglamentos, contratos, supremas resoluciones y noticias referentes al crédito público y*

- correspondientes a los años de 1883 a 1903, época del arreglo definitivo de la deuda nacional*, México, Tipografía y Litografía "La Europea", de J. Aguilar Vera y Cía., 1903, 500 pp.
- Cué Cánovas, Enrique, *Historia económica y social de México*, México, Trillas, 1980, 254 pp.
- Díaz, Lilia, *Versión francesa de México. Informes diplomáticos, 1858-1861*, México, El Colegio de México, 1864, 568 pp.
- Estay, Jaime, *La deuda externa: el fenómeno y sus interpretaciones en América Latina*, tesis doctoral, DEP-FE-UNAM, México, 1994.
- Flores Caballero, Romeo, *Protección y libre cambio. El debate entre 1821 y 1836. Colección de documentos para la historia del comercio exterior*, 2a. serie, México, Publicaciones del Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976.
- Galindo y Galindo, Miguel, *La gran década nacional o relación histórica de la guerra de Reforma, la intervención extranjera y el gobierno del archiduque Maximiliano, 1857-1867* (edición facsimilar de 1905), México, Instituto Cultural Helénico-FCE, 1987.
- Hale, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1982, 327 pp.
- Hobsbawm, Eric, *Industria e Imperio*, Barcelona, Ariel, 1977.
- Juárez, Benito, *Benito Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1965, 15 tomos.
- Lenin, V.I., *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, Moscú, Progreso, 1980.
- López Cámara, Francisco, *La estructura económica y social de México en la época de la colonia*, México, Siglo XXI, 1973, 244 pp.
- López Rosado, Diego, *Curso de Historia Económica de México*, México, UNAM, 1973, 529 pp.

- , *Historia y pensamiento económico de México*, México, T. Finanzas y Obras Públicas, 1972, 285 pp.
- Luxemburgo, Rosa, *La acumulación del capital*, México, Grijalbo, 1967, 454 pp.
- Marichal, Carlos, *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid, Alianza-América, 1988.
- Marín, Carlos, "La historia desmiente a Silva Hersog", en *Proceso*, 2 de septiembre de 1985.
- Marini, Ruy Mauro, *Dialéctica de la dependencia*, México, Era, 1981.
- Merla, Pedro, *Los adeudos de México al exterior desde su emancipación política hasta el año de 1957*, s.e., México, 1957, 632 pp.
- O'Gorman, Edmundo, *México: el trauma de su historia*, México, UNAM, 1977.
- Ortiz de Montellano, Mariano, *Apuntes para la liquidación de la deuda contraída en Londres, escritos por Mariano Ortiz de Montellano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1886, 574 pp.
- Ortiz, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre*, Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle, 1832, 600 pp.
- Payno, Manuel, *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del imperio*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1868, 934 pp.
- , *México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la España y la Francia*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1862, 151 pp.
- , *Memoria de Hacienda presentada al Excmo. señor presidente de la República por Manuel Payno*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1857, 63 pp.

Payno, Manuel, *Memoria en que Manuel Payno cuenta al público su manejo en el desempeño del Ministerio de Hacienda y de las comisiones que le confió el supremo gobierno en Inglaterra, acompañándose de los documentos relativos al pago del primer dividendo de la deuda exterior y las comisiones dirigidas a Lord Palmerson sobre la ley de 30 de noviembre de 1850*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1852, 65 pp.

Porrúa, *Diccionario Porrúa de Historia de México*, México, Porrúa, 1976.

Potash, Robert, *El Banco de Avío. El fomento de la industria*, México, FCE, 1959, 281 pp.

Rodríguez, Jaime, "Rocafuerte y el empréstito a Colombia", en *Historia Mexicana*, vol. XVIII, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio de 1969.

———, *El nacimiento de Hispanoamérica*, México, FCE, 1980, 332 pp.

Roeder, Ralph, *Juárez y su México*, México, FCE, 1952, 1101 pp.

Rosa, Luis de la, *Memoria sobre la deuda contraída por la República en el exterior, presentada al Congreso General en mayo de 1848*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, en el exconvento del Espíritu Santo, 1848, 24 pp.

Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, México, Era, 1981, 283 pp.

SHCP, *Informe de Hacienda 1870*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, 1015 pp.

———, *La vieja deuda exterior titulada de México*, México, 1960.

———, *Memorias de Hacienda*, de los siguientes años: 1823, 1825, 1826, 1828, 1829, 1830-1831, 1833-1834, 1834, 1835-1836, 1836-1837, 1838, 1838-1839, 1839-1840, 1839-1850, 1840-1841, 1841-1843, 1844-1845, 1845, 1848, 1848-1849,

1849, 1849-1850, 1850-1851, 1852, 1855-1856, 1856-1857, 1861-1867, 1864-1867, 1867-1868, 1868-1869, 1869-1870.

Sierra, Justo, *Juárez, su obra y su tiempo*, México, Sucesora Editores J. Ballezá y Cía, 1905, 500 pp.

———, *La evolución política del pueblo mexicano*, México-Buenos Aires, FCE-México y Talleres de Gráfica Panamericana SRL, 1950, 301 pp.

Siglo XIX, *El empréstito mexicano contratado en Europa: colección de los artículos que sobre este asunto publicó el XIX*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1888, 59 pp.

Sims, Harold, *La expulsión de los españoles de México, 1821-1828* (trad. de R. Gómez Ciriza), México, FCE, 1974.

Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, *Las fuentes francesas para la historia de México y la guerra de intervención*, México, Colección del Congreso Nacional para el estudio de la Guerra de Intervención, 1962, 124 pp.

Supple, Barry, *El Estado y la revolución industrial, 1700-1914 en la historia económica de Europa*, Barcelona, Ariel, 1979, 2 tomos.

Tenenbaum, Bárbara, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, FCE, 1985, 238 pp.

Torre Villar, Ernesto de la, *El triunfo de la república liberal 1857-1860. Selección y testimonios de la guerra de los Tres Años*, México, FCE, 1960, 307 pp.

Vázquez, Josefina Zoraida, "Los primeros tropiezos", en *Historia general de México*, t. I., México, El Colegio de México, 1981.

Victoria, Guadalupe (compilador Carlos Herrejón Peredo), *Documentos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986.

Villoro, Luis, "La Revolución de independencia", en *Historia general de México*, t. II, México, El Colegio de México, 1981.

Vitale, Luis, *Historia de la deuda externa latinoamericana (y entretelones del endeudamiento argentino)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1986.

Ward, H.G., *México en 1827*, México, FCE, 1957, 778 pp.

Zavala, Lorenzo de, *Albores de la República*, México, Empresas Editoriales, 1949, 288 pp.

———, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830* (edición facsimilar de 1845), México, Instituto Nacional Helénico-FCE, 1985, 349 pp.

Colección: Historia económica y social

El problema de la deuda externa de México es tan viejo como su independencia misma. Desde 1823, año de la contratación del primer empréstito, este yugo ha uncido nuestro desarrollo al capricho de las potencias, Francia, Inglaterra o Estados Unidos. La ignorancia de esta ya larga historia ha permitido su aviesa falsificación en favor de la justificación de actos u omisiones de la vida presente. Caso paradigmático es el de la pretendida relación causa-efecto entre la moratoria juarista de 1861 y la posterior invasión francesa; supuesto elevado al rango de trauma histórico, en el que nuestros gobiernos parecen fundamentar una política de negociación abiertamente servil y entreguista.

Sin ser un simple recuento del amplísimo listado de analogías que guarda con la situación actual, el presente trabajo pretende dilucidar este todavía muy oscuro periodo de nuestra historia patria.

José Zaragoza es investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. Ha escrito también el libro *Elementos para la evaluación de las alternativas sociotécnicas de las nuevas tecnologías capitalistas*, y una serie de artículos sobre las nuevas actividades productivas y la ampliación espacio-temporal del proceso de la valorización capitalista.



Premio otorgado por la SECOFI al IIEc por sus aportaciones al estudio de la problemática exportadora.



ISBN 968 36 5138 0



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO